PRICEWATERHOUSECOOPERS

Haalbaarheidsstudie Schaalvergroting Veiligheidsregio's Zaanstreek-Waterland, Kennemerland en Amsterdam-Amstelland

Versie 1.0

Johannes Boelens
Coen van de Scheur
Jaap van der Schaaf (Oranjewoud / Save)
Hans de Goeij
Abel Scholtens

1 oktober 2010

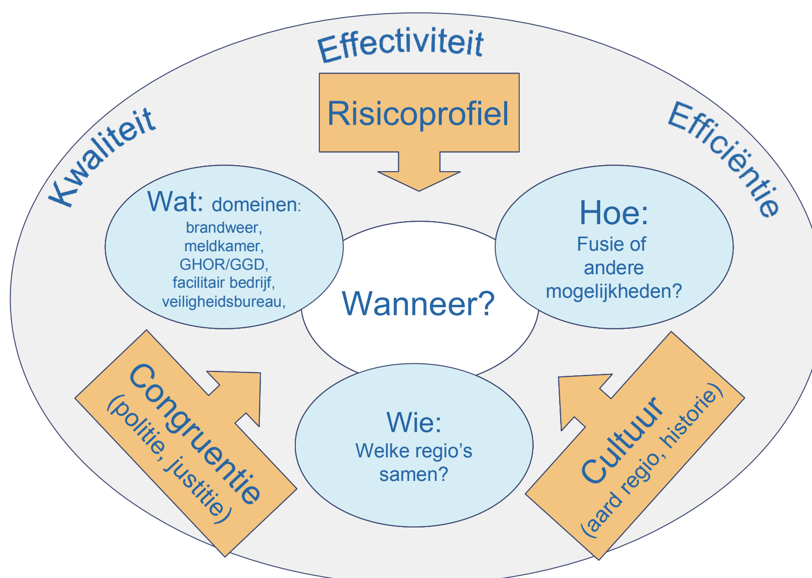
2010-1764/CvdS/HdG/sl

Inhoud

Managementsamenvatting

In opdracht van de besturen van de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland (hierna: VrZW), de Veiligheidsregio Kennemerland (hierna: VRK) en de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (hierna: VRAA) zijn gedurende maart tot en met augustus 2010 de mogelijkheden voor schaalvergroting onderzocht.
Van belang is op te merken dat het voorliggende rapport naar aanleiding van dit onderzoek een tweeledig karakter heeft. In dit rapport zijn zowel de bevindingen en conclusies van het onderzoeksteam beschreven, als de conclusies die de bestuurlijke begeleidingsgroep heeft getrokken naar aanleiding van de bespreking van de onderzoeksresultaten en de vervolgafspraken die hierbij zijn gemaakt.

De onderzoeksvraag is benaderd vanuit de invalshoeken risicoprofiel, congruentie en cultuur alsmede vanuit de drijfveren kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie. Deze invalshoeken en drijfveren zijn in onderstaand schema weergegeven:



I) Belangrijkste conclusies en aanbevelingen van PwC

Fusie van drie regio's is nu niet haalbaar, fusie tussen twee regio's is kansrijker

Wij concluderen op basis van dit onderzoek dat de drijfveren voor schaalvergroting, te weten een hogere kwaliteit, het behalen van efficiencyvoordelen en het vergroten van de effectiviteit, argumenten voor fusie van de drie veiligheidsregio's zijn, maar *ieder op zichzelf* geen doorslaggevende reden hiertoe vormen. Bovendien verschillen de regio's onderling in het belang dat zij aan de verschillende drijfveren hechten. Of deze redenen gezamenlijk wel een doorslaggevende reden voor fusie zijn, is een bestuurlijke afweging.

Op basis van het onderzoek concluderen wij dat een fusie tussen VRAA, VRK en VrZW op dit moment niet haalbaar is. Deze variant betreft op dit moment een te complex fusietraject gelet op de organisatorische en culturele verschillen tussen de drie regio's. Daarnaast heeft de VRK aangegeven niet toe te zijn aan een volgende fusie gezien de recente fusies en reorganisaties die deze regio heeft doorgevoerd.
Een fusie van twee regio's, met als varianten een fusie tussen VRAA en VrZW of op termijn een fusie tussen VrZW en VRK, is meer kansrijk, waarbij wij concluderen dat een fusie tussen VRAA en VrZW op dit moment de meeste kansen biedt.
Naast een fusie bieden het realiseren van een Interregionaal VeiligheidsCentrum (IVC) en een voorziening voor kennis en expertise zeer kansrijke mogelijkheden voor het versterken van de samenwerking en het realiseren van kwaliteits- en efficiëntieverbeteringen voor de drie regio's.

Deze samenvattende conclusie is gebaseerd op een aantal deelconclusies die in de volgende paragrafen zijn beschreven.

Risicoprofiel is op zichzelf geen doorslaggevende reden voor fusie

Onderzocht is in hoeverre sprake is van een dermate "gezamenlijk risicoprofiel" dat dit mede een reden voor schaalvergroting c.q. fusie zou moeten zijn. De coördinatie van de incidentbestrijding in het Noordzeekanaalgebied en Schiphol zijn daarbij als bijzonder aandachtspunt genoemd. Geconstateerd is dat vrijwel alle crisistypen die van belang zijn, in alle drie de regio's relevant zijn. Samenwerking en afstemming bij risicobeheersing ligt daarmee voor de hand. Fusie kan de samenwerking ten aanzien van de risicobeheersing versterken, maar is daartoe echter geen voorwaarde. De samenwerking kan ook in de huidige regio-indeling worden gerealiseerd.

Een ernstiger incident in één regio kan al gauw ook uitstralingseffecten hebben in één of meer buurregio's. Bij een aantal crisistypen speelt de noodzaak van een intensieve bestuurlijke en operationele samenwerking over de regiogrens heen een nadrukkelijke rol. Fusie zorgt voor een meer eenduidiger bestuurlijke en operationele aansturing van hulpverleningsdiensten tijdens regiogrensoverschrijdende incidenten. Naar onze mening is het risicoprofiel daartoe echter op zichzelf geen doorslaggevende reden. De veiligheidsregio's zouden met goede samenwerkingsafspraken ook in de huidige situatie in staat moeten zijn adequaat op te treden bij regiogrensoverschrijdende incidenten. Deze conclusie is door de IOOV onderschreven naar aanleiding van de vraag die de bestuurlijke begeleidingsgroep hierover aan de IOOV heeft gesteld. In dit kader is het van belang dat de drie regio's de bestaande samenwerkingsafspraken beoordelen en zo nodig aanscherpen, zodat in alle gevallen duidelijkheid bestaat over de wijze waarop gezamenlijk wordt opgetreden bij interregionale incidenten en dat hierbij waarnodig afspraken zijn gemaakt inzake de doorzettingsmacht.

Verder is van belang op te merken dat de veiligheidsregio niet primair verantwoordelijk is voor de risicobeheersing van alle veiligheidsthema's in het betreffende verzorgingsgebied. Bijvoorbeeld risico's verbonden aan de thema's milieuveiligheid, terrorismebestrijding of strafrechtelijke

handhaving vallen niet onder de verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's. Bestuurders dragen echter een bredere verantwoordelijkheid ten aanzien van de te beheersen veiligheids-risico's. Dit brengt met zich mee dat afwegingen inzake een eventuele fusie van veiligheidsregio's bestuurlijk vanuit een breder perspectief worden gemaakt en dat hier ook andere partijen bij zijn betrokken.

Onduidelijkheid nieuw politiebestel beperkt conclusies vanuit het perspectief congruentie

Vanuit het perspectief congruentie is het van belang om de huidige regio-indeling van de veiligheidsregio's, de politie en justitie te bezien en om de verwachte ontwikkelingen hierin te betrekken. Momenteel bestaan er drie veiligheidsregio's die congruent zijn met drie politieregio's en zijn er twee arrondissementen (Amsterdam en Haarlem-Alkmaar). De inrichting van het politiebestel en de regio-indeling zijn momenteel onderwerp van gesprek in de landelijke politiek. Thans is nog onduidelijk welk scenario voor het politiebestel wordt gekozen. Deze scenario's variëren van een nationale politie met een x- aantal regionale districten tot schaalvergroting binnen het huidige bestel naar 22, 10 of 7 politieregio's. Deze onduidelijkheid maakt dat het op dit moment niet mogelijk is om onderbouwde conclusies vanuit het perspectief van congruentie te trekken.

Ten aanzien van dit onderwerp is van belang dat het Ministerie van BZK heeft aangegeven dat tijdelijke incongruentie tussen politie- en veiligheidsregio mogelijk is, mits de buitengrenzen gelijk zijn.

Vanuit cultuurperspectief is een fusie tussen VrZW en VRAA kansrijk

Cultuurelementen laten zich minder goed objectief vaststellen, maar spelen een rol bij de slagingskans van een eventuele schaalvergroting of fusie. Tussen VRK en VrZW bestaan overeenkomsten in lokale problematiek en de bestuurlijke opbouw van de regio. Mede door de geografische spreiding van deze twee regio's bestaan echter beperkt logische samenwerkingsverbanden, dat met zich meebrengt dat vanuit het cultuurperspectief een fusie tussen deze twee regio's tevens minder logisch is.

De economische oriëntatie van VrZW is gericht op Amsterdam wat een stimulerende factor voor fusie kan zijn. Voorts bestaat tussen beide regio's al een aantal samenwerkingsverbanden. Daarentegen kent VrZW in mindere mate de grootstedelijke problematiek van Amsterdam. Vanuit het cultuurperspectief gezien kan een fusie tussen VrZW en VRAA als meest kansrijk worden gezien.

Kwaliteit is voor VrZW en VRAA drijfveer voor fusie, maar op zichzelf geen doorslaggevende reden hiertoe

Kwaliteitsverbetering is een drijfveer voor fusie. Op grond van de Wet veiligheidsregio's moeten regio's voldoen aan een aantal kwaliteitseisen. De eindrapportage IOOV stelt dat zowel VRAA als VrZW op dit moment nog niet voldoet aan alle gestelde kwaliteitseisen en dat VRK daaraan grotendeels voldoet. Een fusie biedt voor VRAA en VrZW mogelijkheden en meer ruimte om

gezamenlijk te werken aan het realiseren van het vereiste kwaliteitsniveau, ook op een kostenefficiënte wijze. Daarbij moet worden opgemerkt dat VRAA bredere eisen aan kwaliteit stelt, vanwege het grote belang van de handhaving van de openbare orde en veiligheid in en rond Amsterdam. Kwaliteitsverbetering is voor VRK geen drijfveer voor fusie: kwaliteitsvermindering wordt door hen eerder als een risico gezien van een fusie.

Effectiviteit is drijfveer voor fusie, maar op zichzelf geen doorslaggevende reden hiertoe

Effectiviteit betreft de doeltreffendheid van de veiligheidsregio in zowel de koude als de warme fase. Fusie kan leiden tot versterkte samenwerking, afstemming en continuïteit bij de risicobeheersing. Voor wat de warme fase betreft kan fusie zorgen voor meer eenduidige bestuurlijke en operationele aansturing van hulpverleningsdiensten tijdens regiogrensoverschrijdende incidenten. Verbetering van de effectiviteit is voor alle regio's een drijfveer voor fusie. Daarbij geeft VRK de voorkeur aan samenwerkingsafspraken voor verbetering van de effectiviteit en gaat vanuit dit perspectief bij VrZW en VRAA de voorkeur uit naar een fusie. Verbetering van effectiviteit is *op zichzelf* echter geen doorslaggevende reden voor fusie. De veiligheidsregio's zijn ook zelfstandig in staat te zorgen voor een effectieve organisatie.

Efficiëntie is drijfveer voor fusie, maar op zichzelf geen doorslaggevende reden hiertoe

Oorspronkelijk maakte het kwantificeren van de financiële voordelen van de varianten voor schaalvergroting deel uit van deze onderzoeksopdracht. De situatie van de VRAA en VRK bracht met zich mee dat gedurende het onderzoek organisatorische en financiële gegevens slechts op hoofdlijnen beschikbaar gesteld konden worden. De bestuurlijke begeleidingsgroep heeft in dit kader besloten dat een uitwerking van de financiële voordelen voor de varianten voor schaalvergroting in deze fase niet noodzakelijk is. Op basis van de beschikbaar gestelde gegevens kan wel worden gesteld dat een fusie naar verwachting efficiencyvoordelen biedt voor VRAA, VrZW en VRK. Deze besparingen kunnen naar onze inschatting worden gerealiseerd op het meldkamerdomein, op het gebied van bedrijfsvoering (met name ICT en Inkoop) en in de leidinggevende- en staftaken die nu in de drie regio's apart zijn georganiseerd. Gezien de aard van de organisaties (met veel lokale operationele eenheden) zullen bij een fusie naar verwachting geen grote personele reducties in het primaire proces van de hulpverleningsdiensten kunnen plaatsvinden. Derhalve zullen de efficiëntievoordelen in totaal naar verwachting niet zodanig substantieel zijn, dat efficiëntie op zichzelf een doorslaggevende reden voor fusie zal zijn. Tevens dient rekening te worden gehouden met de investeringen die noodzakelijk zijn om de efficiëntiebesparingen te kunnen realiseren. Verder is van belang op te merken dat het hier de bedrijfsvoering van de veiligheidsregio's betreft, uitgezonderd die van de politie. Voor de politie geldt dat reeds onderzoeken lopen naar de efficiëntiebesparingen op het gebied van bedrijfsvoering (PIOFACH), die derhalve niet tweemaal als besparingsmogelijkheid moeten worden aangemerkt.

Vijf varianten voor schaalvergroting onderzocht

Gedurende deze haalbaarheidsstudie zijn de volgende varianten voor schaalvergroting onderscheiden en bestudeerd:

1. Fusie VrZW en VRAA en VRK
2. Fusie VrZW en VRK
3. Fusie VrZW en VRAA
4. Versterking samenwerking 1: realisatie Interregionaal Veiligheidscentrum IVC
5. Versterking samenwerking 2: interregionale voorziening voor kennis- en expertise

Achtereenvolgens gaan we op deze varianten in.

1) Fusie van drie regio's is nu niet haalbaar

Fusie van VrZW, VRAA en VRK is volgens ons op dit moment niet haalbaar. Deze variant betreft op dit moment een te complex fusietraject gelet op de organisatorische en culturele verschillen tussen de drie regio's. Daarnaast heeft de VRK aangegeven niet toe te zijn aan een volgende fusie gezien de recente fusies en reorganisaties die deze regio heeft doorgevoerd. Indien een toekomstscenario ontstaat waarin deze drie regio's op termijn in elkaar zullen opgaan, is een gefaseerde fusie waarbij eerst twee regio's fuseren een aanzienlijk minder complex fusietraject en naar verwachting kansrijker.

2) Fusie VrZW en VRK is op termijn en onder voorwaarden kansrijk

Op termijn is een fusie van VrZW en VRK een kansrijkere schaalvergrotingsvariant dan een fusie tussen de drie regio's, mits aan meerdere randvoorwaarden wordt voldaan. Het bestaan van bestuurlijk commitment in beide regio's is een belangrijke randvoorwaarde voor fusie. Gegeven de fusies en reorganisaties die VRK de afgelopen jaren heeft gerealiseerd, bestaat de wens om eerst de veiligheidsregio te consolideren. Een fusietijdpad dat VRK de ruimte biedt om te consolideren is derhalve één van de belangrijkste randvoorwaarden. Daarnaast heeft VRK aangegeven dat continuering van de huidige bestuurlijke constellatie en werkwijze met de GGD als uitgangspunt en voorwaarde geldt bij deze haalbaarheidstudie.

3) Fusie VrZW en VRAA is onder voorwaarden kansrijk

Fusie van VrZW en VRAA betreft een kansrijke schaalvergrotingsvariant. Door een fusie kan de risicobeheersing en incidentbestrijding in deze gebieden slagvaardiger en effectiever worden georganiseerd. Tevens biedt een fusie mogelijkheden en meer ruimte om voor beide regio's de vereiste kwaliteitsverbeteringen te realiseren op een kostenefficiënte wijze. Naast het bestaan van bestuurlijk commitment voor fusie is een belangrijk aandachtspunt dat een fusie van deze regio's past binnen het toekomstige politiebestel of dat een meer dan tijdelijke incongruentie tussen politie- en veiligheidsregio's geen belemmering voor fusie is. In dit kader is het relevant dat het Ministerie van BZK aangegeven heeft dat tijdelijke incongruentie tussen politie- en veiligheidsregio mogelijk is, mits de buitengrenzen gelijk zijn: twee politieregio's binnen één veiligheidsregio is daarmee voorlopig mogelijk.

4) Versterking samenwerking 1: realisatie Interregionaal Veiligheidscentrum IVC

Het realiseren van een IVC is een zeer kansrijke schaalvergrotingsvariant waarvoor bestuurlijk commitment in alle drie de regio's bestaat. Een IVC biedt mogelijkheden voor de drie regio's om efficiëntie- en verdere kwaliteitsverbeteringen op het meldkamerdomein te realiseren en de samenwerking tussen de regio's te versterken. Gezien de cruciale functie van de meldkamer in de operationele processen en het belang van de meldkamer bij de coördinatie rondom incidenten, vraagt een transitie van de huidige meldkamers van de drie regio's naar een IVC om een zeer gedegen voorbereiding en implementatietraject.
Naar verwachting zullen er efficiëntieverbeteringen kunnen worden gerealiseerd met het IVC. Hierbij is het van belang om rekening te houden met een aanzienlijke investering en de financiering hiervan. De omvang van de efficiëntieverbetering en de benodigde investering kunnen in een nader op te stellen business case worden bepaald. In deze business case dient ook rekening te worden gehouden met de afschrijvingstermijnen van de huidige meldkamers.

5) Versterking samenwerking 2: interregionale voorziening voor kennis- en expertise

Realisatie van een interregionale voorziening voor kennis- en expertise is eveneens een zeer kansrijke schaalvergrotingsvariant, waarvoor binnen de drie veiligheidsregio's bestuurlijk commitment bestaat. VRK en VRAA hebben reeds gezamenlijk het initiatief getoond voor realisatie van een Interregionaal Expertisecentrum Risicobeheersing (IECR). Een belangrijke randvoorwaarde voor realisatie is derhalve dat het mogelijk is om de gelegde basis voor het IECR te benutten voor een voorziening voor kennis- en expertise voor de drie – of eventueel meerdere – regio's.

Aanbevelingen PwC

Op basis van ons onderzoek hebben wij de volgende aanbevelingen:

1) **Het IVC**. Wij bevelen aan verder te onderzoeken in welke vorm en wanneer een IVC kan worden gerealiseerd en welke (financiële) voordelen dit kan opleveren voor de drie regio's. Hiervoor dient een business case worden uitgewerkt.
2) **De voorziening voor kennis en expertise**. Nader uitgewerkt kan worden welke kwaliteits- en efficiëntievoordelen voor de drie regio's hiermee te realiseren zijn, hoe en wanneer deze voorziening vormgegeven kan worden en op welke wijze de bestuurlijke en operationele aansturing zal plaatsvinden. Ook voor deze voorziening dient een business case te worden uitgewerkt.
3) **Samenwerkingsafspraken bij regiogrensoverschrijdende incidenten**. Wij bevelen aan om nadere afspraken te maken inzake de samenwerking bij regiogrensoverschrijdende incidenten en voor wat betreft de specifieke risico's rondom Schiphol en het Noordzee-kanaalgebied te beoordelen in hoeverre de bestaande afspraken verder kunnen verbeterd.
4) **Bedrijfsvoeringstaken**. Met verdere samenwerking en/of het toepassen van het shared service concept zijn mogelijk financiële en kwaliteitsvoordelen te realiseren ten aanzien van de bedrijfsvoeringstaken (naar verwachting met name ICT en Inkoop). Wij bevelen aan de efficiëntievoordelen die mogelijk te realiseren zijn op het gebied van bedrijfsvoering nader te onderzoeken.
5) **Fusievarianten**. Een fusie tussen de drie regio's is momenteel niet haalbaar. De mogelijkheden voor fusie tussen twee regio's kunnen desgewenst nader worden verkend in gesprekken tussen de betreffende regio's.

II) Uitkomsten bestuurlijke begeleidingsgroep en vervolgafspraken

De hoofdlijnen van de bevindingen en conclusies zijn besproken in twee bijeenkomsten van de bestuurlijke begeleidingsgroep. Deze bijeenkomsten hebben geleid tot de volgende uitkomsten en vervolgafspraken:

Fusie is voor de drie regio's nu niet haalbaar

De bestuurlijke begeleidingsgroep heeft in lijn met de onderzoeksbevindingen geconcludeerd dat een fusie van de drie veiligheidsregio's op dit moment niet haalbaar is. Tevens is aangegeven dat een fusie van twee van de drie veiligheidsregio's op dit moment niet aan de orde is.

Bestuurlijk commitment voor IVC

Voor het realiseren van een IVC bestaat bestuurlijk commitment in alle drie de regio's. De bestuurlijke begeleidingsgroep heeft geconcludeerd meerwaarde te zien in de realisatie van een IVC en heeft aangegeven de (financiële) voordelen van een IVC en van de mogelijke tussentijdse stappen op het meldkamerdomein nader te willen onderzoeken. Hierbij is van belang eerst vast te stellen wat onder een IVC wordt verstaan door de verschillende regio's. Vervolgens kan een meer gedetailleerde business case worden uitgewerkt.

Bestuurlijk commitment voor realisatie interregionale voorziening voor kennis en expertise

In de bestuurlijke begeleidingsgroep is aangegeven dat men voordelen ziet in de realisatie van een interregionale voorziening voor kennis- en expertise. VRK en VRAA hebben reeds gezamenlijk het initiatief genomen voor realisatie van een Interregionaal Expertisecentrum Risicobeheersing (IECR). In een vervolgtraject dient derhalve te worden uitgewerkt wat onder de voorziening voor kennis en expertise wordt verstaan, hoe deze zich verhoudt tot het IECR en op welke wijze en wanneer de voorziening zal worden gerealiseerd.

Bestuurlijk commitment voor samenwerkingsafspraken bij regiogrensoverschrijdende scenario's

In de bestuurlijke begeleidingsgroep is uitvoerig gesproken over de noodzaak van slagvaardig en effectief optreden bij regiogrensoverschrijdende incidenten en het hebben van goede samenwerkingsafspraken in dit kader. Daarom heeft de bestuurlijke begeleidingsgroep uitgesproken stappen te willen zetten om te komen tot:

- nadere afspraken over doorzettingsmacht bij regiogrensoverschrijdende incidenten,
- versterking waar nog mogelijk van de huidige samenwerkingsafspraken inzake specifieke risico's, zoals Schiphol en het Noordzeekanaalgebied.

Intentieverklaring

Door de drie regio's is aangegeven vervolgstappen te willen zetten op de hierboven genoemde punten. Om de gemaakte vervolgafspraken te bekrachtigen is een intentieverklaring opgesteld die voor bestuurlijke vaststelling zal worden voorgelegd. Deze intentieverklaring is als bijlage B bij het rapport gevoegd.

Inleiding

Voor alle veiligheidsregio's geldt als centraal uitgangspunt dat de veiligheid voorop staat: het doel van de veiligheidsregio is (samengevat) incidenten te voorkomen en nog beter voorbereid te zijn op onverhoopte incidenten, rampen en crises. Gegeven dit uitgangspunt en het risicoprofiel in de Provincie Noord-Holland, kan vervolgens de vraag worden gesteld welke samenwerkings- en organisatievormen mogelijk zijn voor het efficiënter en effectiever realiseren van de doelen van veiligheidsregio's.

Intensievere interregionale samenwerking, het anders organiseren van deze samenwerking, maar ook schaalvergroting kunnen mogelijkheden bieden om een goede kwaliteit te garanderen en tegelijk de kosten voor de regio's beheersbaar te houden. Dit is mede ingegeven door het perspectief dat op een aantal dossiers de bovenregionale samenwerking reeds loopt of is onderzocht.

In opdracht van de besturen van VRAA, VRK en VrZW zijn gedurende maart tot en met augustus 2010 de mogelijkheden voor schaalvergroting onderzocht. De onderzoeksresultaten geven derhalve een antwoord op vraagstukken die ook in gezamenlijkheid bij de drie regio's spelen. Het gaat daarbij niet alleen om financiële vraagstukken, maar juist ook om inhoudelijke veiligheids-vraagstukken (zoals bestuurlijke en operationele aansturing bij regiogrensoverschrijdende incidenten en interregionale samenwerking bij specifieke risico's zoals het Noordzeekanaalgebied).

Ten aanzien van het onderzoek naar de financiële consequenties van de mogelijkheden tot schaalvergroting merken wij op dat de regio's VRK en VRAA niet tijdig de benodigde financiële informatie beschikbaar konden stellen aan het onderzoeksteam. In dit kader heeft de stuurgroep besloten dat het financiële gedeelte van het onderzoek niet meer noodzakelijk was. Dit betekent tevens dat het onderzoek en de uitkomsten hiervan een meer kwalitatief karakter hebben gekregen.

Van belang is verder op te merken dat het voorliggende rapport naar aanleiding van dit onderzoek een tweeledig karakter heeft. In dit rapport zijn zowel de bevindingen en conclusies van het onderzoeksteam beschreven, als de conclusies die de bestuurlijke begeleidingsgroep heeft getrokken naar aanleiding van de bespreking van de onderzoeksresultaten en de vervolgafspraken die hierbij zijn gemaakt.

Het resultaat van de verkenning van de verschillende varianten voor schaalvergroting, biedt inzicht in de kansrijkheid van deze varianten en dient de voorzitters veiligheidsregio in staat te stellen om daarover een onderbouwd afgestemd voorstel aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te kunnen doen.

1 Onderzoeksaanpak

Doel

1.01 Het doel van dit onderzoek is het bieden van inzicht in de bestuurlijke, de organisatorische en de financiële haalbaarheid van varianten voor schaalvergroting zodat de voorzitters van de drie veiligheidsregio's op basis daarvan een onderbouwd afgestemd voorstel aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) kunnen doen.

Probleemstelling

1.02 Om de centrale vraag: *onderzoek de mogelijkheden voor schaalvergroting zodat de voorzitters veiligheidsregio daarover een afgestemd voorstel aan de Minister van BZK kunnen doen*, te kunnen beantwoorden, dient een aantal deelvragen te worden beantwoord:

1. Wat zijn de mogelijkheden, anders dan bestuurlijke fusie, om organisatorische / inhoudelijke vraagstukken te beantwoorden en om financiële voordelen te realiseren?
2. Wat is de politiek-bestuurlijke haalbaarheid van de mogelijkheden voor schaalvergroting?
3. Wat zijn de consequenties van (tijdelijke) incongruentie tussen politie- en veiligheidsregio?
4. Om inzicht te krijgen in de organisatorische mogelijkheden voor schaalvergroting, de consequenties, voor- en nadelen, moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan:
   - Meldkamer
   - Brandweer
   - GGD
   - GHOR
   - Veiligheidsbureau
   - Gemeentelijke processen
   - Bedrijfsvoering

Randvoorwaarden

1.03 Voor de uitvoering van dit onderzoek is in aanvulling op het voorgaande een aantal randvoorwaarden benoemd:

- Het onderzoek mag in principe niet leiden tot uitstel van lopende werkzaamheden.
- (Minimaal) huidige kwaliteitsniveau moet behouden blijven.
- Een toekomstscenario van een politieregio Amsterdam waarin Kennemerland zou moeten opgaan, is uitgesloten.

Proces en werkwijze

1.04 Dit onderzoek is in de periode maart tot en met augustus 2010 uitgevoerd voor - en in samenwerking met - de drie veiligheidsregio's. Om alle drie de veiligheidsregio's zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau bij dit onderzoek te kunnen betrekken, is een projectorganisatie ingericht. De projectorganisatie heeft uit een stuurgroep, een bestuurlijke begeleidingsgroep, een projectgroep en een klankbordgroep bestaan.

1.05 De besturen van de drie veiligheidsregio's hebben als gezamenlijke opdrachtgever opgetreden waarbij VrZW als gedelegeerd opdrachtgever en dagelijks aanspreekpunt voor het onderzoeksteam heeft gefungeerd. De stuurgroep heeft procesmatige besluiten genomen en conceptrapporten vastgesteld, die met verwerking van aanpassingen aan de bestuurlijke begeleidingsgroep zijn aangeboden. De voorzitters van de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland, Kennemerland en Zaanstreek-Waterland hebben gezamenlijk de stuurgroep gevormd. De bestuurlijke begeleidingsgroep is - naast de drie voorzitters van de veiligheidsregio's - gevormd door de burgemeesters van de gemeenten Amsterdam, Ouder-Amstel, Haarlem, Velsen, Purmerend en Edam-Volendam. Voorts zijn het Hoofd van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (hierna: IOOV) en de plaatsvervangend directeur Politie en Veiligheidsregio's van het Ministerie van BZK lid van de bestuurlijke begeleidingsgroep geweest. De bestuurlijke begeleidingsgroep is twee maal bijeengekomen met als doel te discussiëren over de huidige situatie en de mogelijkheden voor schaalvergroting.

1.06 De projectgroep is samengesteld uit een ambtelijke afvaardiging uit de drie veiligheidsregio's en de adviseurs van bureau Oranjewoud/Save en PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (hierna: PwC). De projectgroep is bijeengekomen om onderzoeksbevindingen en tussentijdse conceptrapporten inhoudelijk te bespreken. De conceptrapporten zijn naar aanleiding van deze besprekingen aangepast en vervolgens aan de stuurgroep aangeboden. Voor inhoudelijke toetsing en bespreking van inzichten in de huidige situatie en varianten voor schaalvergroting is een klankbordgroepbijeenkomst gehouden. De klankbordgroep bestaat uit ambtelijke vertegenwoordigers van het Ministerie van BZK, de provincie Noord-Holland, de IOOV, het Openbaar Ministerie, de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland, Kennemerland en Zaanstreek-Waterland en Noord-Holland Noord.

1.07 Wij hebben varianten voor schaalvergroting ontwikkeld op basis van de gevoerde discussies in bovengenoemde gremia, de bestudering van documenten alsmede in totaal 35 interviews met bestuurders en ambtelijke vertegenwoordigers van de drie veiligheidsregio's, het Ministerie van BZK, de IOOV en de provincie Noord-Holland. Bijlage A bevat een volledig overzicht van geïnterviewden. Dit rapport is tot stand gekomen op basis van zowel onze onderzoeksbevindingen als de uitkomsten van het bestuurlijk proces dat tijdens deze haalbaarheidsstudie is doorlopen. Het in kaart brengen van de financiële voordelen van de mogelijkheden voor schaalvergroting heeft oorspronkelijk van de onderzoeksvraag deel

uitgemaakt. De stuurgroep heeft vanwege de beperkte beschikbaarheid van de benodigde financiële gegevens besloten dat deze deelvraag geen onderdeel meer van de onderzoeksopdracht uitmaakt.

Leeswijzer

1.08 Hoofdstuk 2 gaat kort in op het begrip veiligheidsregio en de huidige organisatorische vormgeving van de drie veiligheidsregio's. Hoofdstuk 3 geeft vanuit drie invalshoeken alsmede vanuit de drijfveren voor fusie antwoorden op het voorliggende vraagstuk, waarna hoofdstuk 4 de bevindingen bevat over de kansrijkheid van de varianten voor schaalvergroting. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen van PwC, waarna in hoofdstuk 6 de uitkomsten van de bijeenkomsten van de bestuurlijke begeleidingsgroep zijn beschreven alsmede de daar gemaakte vervolgafspraken.

2 De veiligheidsregio's nader beschouwd

2.1 Inleiding

2.01 Alvorens op de onderzoeksvraag in te gaan, is aandacht geschonken aan de vraag wat onder de veiligheidsregio wordt verstaan en hoe de drie veiligheidsregio's organisatorisch zijn vormgegeven. Daartoe wordt in dit hoofdstuk kort ingegaan op het begrip veiligheidsregio en de huidige organisatorische vormgeving van de drie veiligheidsregio's.

Veiligheidsregio

Een veiligheidsregio is een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam dat taken verricht in het kader van de bestrijding van en voorbereiding op rampen, de brandweerzorg, de crisisbeheersing en de voorbereiding op crisisbeheersing. Voorts heeft de veiligheidsregio als taak om een organisatie die belast is met het organiseren van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) in te stellen en in stand te houden. Hieronder zijn de wettelijke taken van het bestuur van de veiligheidsregio puntsgewijs genoemd. Het bestuur van de veiligheidsregio heeft tot taak:

a) het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
b) het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen en in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
c) het adviseren van het college van burgemeester en wethouders op het terrein van brandpreventie;
d) de voorbereiding op de bestrijding van branden en zware ongevallen en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
e) het instellen en in stand houden van een regionale brandweer;
f) het instellen en in stand houden van een GHOR;
g) het voorzien in de meldkamerfunctie;
h) het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
i) het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de onder d, e, f en g genoemde taken.

2.2 Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland

2.02 De veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (hierna: VRAA) verricht voor 6 gemeenten taken op het gebied van brandweerzorg, GHOR, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het algemeen bestuur (hierna: AB) en Dagelijks Bestuur (hierna: DB) van de veiligheidsregio vallen samen en worden gevormd door de 6 burgemeesters van de deelnemende gemeenten.

2.03 In de VRAA zijn de regionale brandweer het GHOR-bureau, het veiligheidsbureau, de Centrale Post Ambulancevervoer (hierna: CPA) en de meldkamer brandweer ondergebracht. Onderstaand overzicht toont de kosten en de formatie van de verschillende organisatieonderdelen.

Afdeling	Kosten(1)	Formatie		
		Beroeps (niet repressief)	Beroeps (repressief)	Vrijwilligers
Brandweer	€ 83.921	289,62	576	281
GHOR	€ 3.366	13		
Veiligheidsbureau	€ 611	7		
Meldkamer ambulancevervoer	€ 3.551	37		
Meldkamer brandweer	€ 2.539	36		
Totaal VrAA	*€ 93.988*		*958,62*	
GGD	€ 108.804	1.074		
Meldkamer politie	€ 11.726(3)	152		
Totaal aantal inwoners		943.565		
Inwonersbijdrage VrAA(2)	€ 83,26			

(1) Begroting 2010 (x 1.000)

(2) Inwonersbijdrage per persoon, exclusief GGD en Meldkamer Politie

(3) Gebaseerd op exploitatie 2009

2.04 **NB**. Voor bovenstaand overzicht geldt dat de gegevens zijn overgenomen van de veiligheidsregio. De vergelijking tussen de regio's en de dienstonderdelen kent beperkingen omdat niet is onderzocht of alle kosten op dezelfde wijze geadministreerd worden (bijvoorbeeld afschrijvingen en toerekening van overhead) en of het takenpakket waarvoor kosten zijn verantwoord vergelijkbaar is tussen de drie regio's.

2.05 De kosten van de VRAA en inwonersbijdrage in bovenstaand overzicht zijn gebaseerd op de geactualiseerde begroting 2010. De kosten van de verschillende onderdelen zijn inclusief overhead, zoals staf en bedrijfsvoering. De formatiegegevens van de brandweer zijn gebaseerd op het ontvangen bestand "formatie 2010(1)". Overige formatiegegevens stammen uit de geactualiseerde begroting 2010. De financiële informatie van de GGD is afkomstig uit de begroting 2010, de gegevens inzake de gegevens inzake de formatie hebben wij ontleend aan de

jaarrekening 2009 van de GGD Amsterdam. De kosten en formatie van de meldkamer brandweer zijn conform opgave van de brandweer Amsterdam-Amstelland in bovenstaande tabel separaat vermeld. Om dubbeltellingen te voorkomen zijn de kosten en formatie van de brandweer exclusief de kosten en formatie voor de meldkamer brandweer vermeld.

2.06 VRAA heeft sinds 1 januari 2008 een regionale brandweer met drie districten die regionale brandweertaken verricht en op basis van dienstverleningsovereenkomsten in de zes gemeenten lokale brandweerzorg verricht. Vergeleken met VRK en VrZW beschikt deze brandweer over het minste aantal vrijwilligers en het grootste beroepskorps. VRAA heeft geen algemeen directeur veiligheidsregio.

2.07 Het GHOR-bureau Amsterdam-Amstelland maakt organisatorisch deel uit van de GGD Amsterdam en verricht op basis van bestuurlijk convenant GHOR-taken voor de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland. De GGD Amsterdam maakt geen deel uit van VRAA en verricht thans GGD-taken voor vier (en straks) vijf andere gemeenten binnen de regio. Deze gemeenten hebben daartoe een gemeenschappelijke regeling gesloten.

2.08 Het veiligheidsbureau maakt organisatorisch deel uit van de directie OOV van de gemeente Amsterdam. Het bureau verricht zowel regionale taken als taken voor de gemeente Amsterdam; in het bijzonder voor de burgemeester van Amsterdam. De regionale taken omvatten onder meer het integraal adviseren van het veiligheidsbestuur, secretariaatswerkzaamheden voor onder meer bestuur, regie en coördinatie over multidisciplinair crisisbeheersingsbeleid en programmamanagement van multidisciplinaire samenwerkingsprojecten. De organisatorische inbedding van de directie OOV inclusief het veiligheidsbureau is historisch gegroeid vanwege het risicoprofiel van de stad Amsterdam. Dit risicoprofiel wordt gekenmerkt door grootstedelijke problematiek en incidenten die een publicitaire, politieke en openbare orde dynamiek kennen.

2.09 De gemeentelijke processen rampenbestrijding zijn geharmoniseerd. Op het gemeentelijke proces nazorg na (dat een sterk lokaal karakter kent) kunnen gemeenten via een DVO uitvoering van gemeentelijke processen van de gemeente Amsterdam afnemen. VRAA beschikt niet over een coördinerend gemeentesecretaris.

2.10 De meldkamers voor politie-, brandweer en ambulancezorg zijn niet gecolokeerd. De meldkamer brandweer is organisatorisch onderdeel van de brandweer Amsterdam-Amstelland, de CPA is organisatorisch onderdeel van de GGD Amsterdam en verricht tevens de geneeskundige meldkamerfunctie voor VrZW. De politie Amsterdam-Amstelland beschikt eveneens over een eigen meldkamer. Volgens de eindrapportage van de IOOV[1] vormt dit een belangrijke oorzaak voor niet-tijdige alarmering. Inmiddels wordt een business case opgesteld voor besluitvorming over de colokatie van de politie- en brandweermeldkamers.

[1] Rampenbestrijding op orde, Eindrapportage maart 2010

2.3 Veiligheidsregio Kennemerland

2.11 De veiligheidsregio Kennemerland (hierna: VRK) verricht voor 10 gemeenten taken op het gebied van brandweerzorg, GHOR, rampenbestrijding, crisisbeheersing, de bescherming en bevordering van de gezondheid van de bevolking alsmede taken op het gebied van ambulancezorg. Het algemeen bestuur bestaat op dit moment uit 20 leden: 10 burgemeesters en 10 wethouders volksgezondheid van de deelnemende gemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat uit 5 leden: 3 burgemeesters en 2 wethouders volksgezondheid. Aangezien de Wet veiligheidsregio's voorschrijft dat het bestuur van de veiligheidsregio uit uitsluitend burgemeesters bestaat, zal het AB straks uit 10 burgemeesters bestaan en worden twee bestuurscommissies gevormd: de bestuurscommissie publieke gezondheid en maatschappelijke zorg, bestaande uit wethouders en de bestuurscommissie openbare veiligheid, bestaande uit burgemeesters. Het DB bestaat uit de voorzitter, zoals aangewezen in de Wet Veiligheidsregio's, de burgemeester van Haarlemmermeer, de burgemeester van Velsen en twee leden van de bestuurscommissie publieke gezondheid en maatschappelijke zorg, aan te wijzen door het AB binnen een maand na aantreden.

2.12 De regionale brandweer Kennemerland, de GGD Kennemerland, het GHOR-bureau, de ambulancevoorziening, het veiligheidsbureau, en de meldkamers brandweer en ambulancezorg zijn bestuurlijk in de VRK ondergebracht. Onderstaand overzicht toont de kosten en de formatie van de verschillende organisatieonderdelen binnen VRK.

Afdeling	Kosten[1]	Formatie		
		Beroeps (niet repressief)	Beroeps (repressief)	Vrijwilligers
Brandweer	€ 37.572	134,00	195,50	522
GGD / Ambulance zorg	€ 22.967	202,79		
GHOR	€ 2.094	13,00		
Veiligheidsbureau	€ 2.526	15,40		
MICK (brandweer en ambulance)	€ 6.056	50,80		
Staf en bedrijfsvoering	€ 13.076	109,60		
Totaal VRK	*€ 84.291*		*721,09*	
MICK (politie)	€ 1.900	45,56		
Totaal aantal inwoners		520.332		
Inwonersbijdrage VRK	*€ 90,52*			

(1) Begroting 2010 (x 1.000)

(2) Inwonersbijdrage per persoon, incl. GGD en Ambulancezorg, excl. loonkosten Politie-deel MICK

2.13 **NB**. Voor bovenstaand overzicht geldt dat de gegevens zijn overgenomen van de veiligheidsregio. De vergelijking tussen de regio's en de dienstonderdelen kent beperkingen omdat niet is onderzocht of alle kosten op dezelfde wijze geadministreerd worden (bijvoorbeeld afschrijvingen en toerekening van overhead) en of het takenpakket waarvoor kosten zijn verantwoord vergelijkbaar is tussen de drie regio's.

2.14 De in bovenstaande tabel vermelde kosten voor de organisatieonderdelen van VRK zijn gebaseerd op de ontvangen “werkbegrotingen 2010 VRK.xls”. Om de interne doorbelastingen (“overige verrekeningen kostenplaatsen”) niet dubbel te tellen zijn de doorbelastingen aan andere organisatieonderdelen (hetgeen de facto inkomsten vormen) van de kosten van het betreffende organisatieonderdeel afgetrokken. De formatie van het Meld- en Informatiecentrum Kennemerland (hierna: MICK) is gebaseerd op het bestand “Jaarplan 2010 (peildatum 1 juli 2010)”. Voor de vergelijkbaarheid met de andere twee regio’s is een onderscheid gemaakt tussen de formatie van het meldkamerdeel politie (medewerkers servicecentrum en centralisten) en de overige formatie van het MICK (staf, brandweer en ambulance). De formatiegegevens van de overige organisatieonderdelen zijn afkomstig uit “model formatie jaarwerkplannen”. De kosten van het MICK (politie) betreffen de personeelkosten. Overige kosten, zoals huisvesting en overhead vormen een onderdeel van de begroting 2010 van het MICK en zijn meegenomen in de kosten van het MICK (brandweer en ambulance). De inwonersbijdrage is afkomstig uit de programmabegroting 2010.

2.15 VRK beschikt over een tweehoofdige directie: een directeur VRK, tevens directeur GGD en tevens RGF en een directeur VRK tevens commandant regionale brandweer. Sinds 1 juli 2008 beschikt VRK over een regionale brandweer met drie districten. VRK beschikt over een integrale witte kolom: zowel de GGD, GHOR, ambulancevoorziening en de meldkamer ambulancezorg zijn bestuurlijk in de veiligheidsregio ondergebracht. VRK beschouwt een integrale witte kolom als een belangrijk uitgangspunt voor de bestuurlijke en organisatorische inrichting van de veiligheidsregio. Dit is mede ingegeven vanuit de opvatting dat tussen diverse geneeskundige dossiers, zoals bijvoorbeeld opgeschaalde infectieziektebestrijding, een duidelijke relatie bestaat met crisisbeheersing en openbare orde en veiligheid.

2.16 VRK beschikt over een veiligheidsbureau dat als taken heeft om het Veiligheidsteam te ondersteunen, risicobeleid te ontwikkelen, de operationele prestaties van de vier kolommen te formuleren. Voorts heeft het veiligheidsbureau taken in de voorbereiding crisisbeheersing en rampenbestrijding, ondersteunen bij doorontwikkeling gemeentelijke kolom en informatiemanagement. Het Veiligheidsteam bestaat uit de directie VRK, de korpschef politie, de coördinerend gemeentesecretaris en de Koninklijke Marechaussee (Kmar).

2.17 De coördinerend gemeentesecretaris heeft de gemeentelijke processen rampenbestrijding in portefeuille. Elke gemeente binnen VRK heeft een gemeentelijk proces rampenbestrijding geadopteerd voor planvorming. Voor een aantal processen bestaan regionale piketdiensten.

2.18 VRK beschikt over een gecolokeerde meldkamer voor brandweer, politie en ambulancezorg, het MICK dat in de tweede helft van 2008 in gebruik is genomen. Binnen het MICK is sprake van eenhoofdige leiding over de drie kolommen. Voorts beschikt het MICK over multidisciplinaire procescoördinatoren (MPC-ers). MPC-ers hebben in de dagdagelijkse situatie als taak om een actueel multidisciplinair totaalbeeld van de regio en de incidenten beschikbaar te

hebben en dit aan alle geautoriseerde belanghebbenden beschikbaar te stellen. Tijdens rampen of crises hebben zij de rol van opschalingcoördinator en informatiecoördinator.

2.19 Thans wordt gewerkt aan de verdere doorontwikkeling van het MICK. Daarbij kan samengevat worden gedacht aan het verder uitbouwen van de taken van de MPC-er tijdens zowel de dagdagelijkse als de opgeschaalde situatie en het opzetten van een multidisciplinair aannameteam. Momenteel worden meldingen en vragen monodisciplinair afgehandeld. Omdat aannemen en deels uitvragen van (niet medische) meldingen een specialisme is dat niet noodzakelijk aan een discipline is gekoppeld kan een frontoffice worden gevormd van in aanname en uitvraag gespecialiseerde centralisten, waarin naar verwachting 80% van de meldingen zonder doorschakelen kunnen worden aangenomen en geregistreerd. De meldkamer op Schiphol en daarmee ook de Kmar zijn belangrijke partners van het MICK. De situatie in Kennemerland is gecompliceerd door de noodzakelijke afstemming tussen het MICK en de verschillende meldkamers rondom Schiphol. Deze constatering wordt bevestigd door een onlangs verschenen rapport van de Inspectie van Verkeer en Waterstaat naar aanleiding van een incident in de Schipholspoortunnel in juli 2009.

2.4 Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland

2.20 De veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland (hierna: VrZW) verricht voor 9 gemeenten taken op het gebied van brandweerzorg, GHOR, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het AB en DB van de veiligheidsregio vallen samen en worden gevormd door de burgemeesters van de 9 deelnemende gemeenten. De veiligheidsdirectie ondersteunt en adviseert het veiligheidsbestuur en bestaat uit de directeur veiligheidsregio, tevens commandant regionale brandweer, de korpschef politie, de RGF en de coördinerende gemeentesecretaris.

2.21 De regionale brandweer, de GHOR, het veiligheidsbureau, de meldkamer brandweer en de CPA zijn bestuurlijk in de veiligheidsregio ondergebracht. Organisatorisch maken de GHOR en de CPA onderdeel uit van de GGD Amsterdam. Op basis van een bestuurlijk convenant worden voor VrZW GHOR-taken geleverd. De 9 gemeenten hebben een gemeenschappelijke regeling voor het verrichten van GGD-taken gesloten. De directeur GGD Zaanstreek-Waterland is tevens de RGF Zaanstreek-Waterland. Onderstaand overzicht toont de kosten en de formatie van de verschillende organisatieonderdelen binnen de regio.

Afdeling	Kosten[1]	Formatie		
		Beroeps (niet repressief)	Beroeps (repressief)	Vrijwilligers
Brandweer VrZW (excl. meldkamer)	€ 2.790	19,62	0	0
Lokale brandweer [4]	€ 24.033	108,98	34,25	656
GHOR	€ 785	-[3]		
Veiligheidsbureau	€ 683	6		
Meldkamer ambulance	-[3]	-[3]		
Meldkamer brandweer	€ 1.638	20,28		
Staf en bedrijfsvoering	€ 3.532	22,95		
Totaal VrZW + lokale brandweer	*€ 33.460*		*212,08*	
GGD	€ 15.582	79,65		
Meldkamer politie	*€ 2.614*[5]	35		
Totaal aantal inwoners		320.058		
Inwonersbijdrage VrZW + lokale brandweer [2]	€ 83,85			

(1) Begroting 2010 (x 1.000)

(2) Inwonersbijdrage per persoon voor VrZW en gemiddelde bijdrage voor lokale brandweer, exclusief GGD en Meldkamer Politie

(3) Via SLA uitgevoerd door VrAA

(4) Gebaseerd op onderzoek Brandweer Zaanstreek-Waterland

(5) Inschatting op basis van gemiddelde loonkosten en percentage overhead

2.22 **NB**. Voor bovenstaand overzicht geldt dat de gegevens zijn overgenomen van de veiligheidsregio. De vergelijking tussen de regio's en de dienstonderdelen kent beperkingen omdat niet is onderzocht of alle kosten op dezelfde wijze geadministreerd worden (bijvoorbeeld afschrijvingen en toerekening van overhead) en of het takenpakket waarvoor kosten zijn verantwoord vergelijkbaar is tussen de drie regio's.

2.23 De kosten van de organisatieonderdelen van de VrZW zijn gebaseerd op de beheersbegroting 2010. De kosten en formatie van de negen lokale brandweerkorpsen zijn afkomstig uit het onderzoek naar de financiën van de brandweer in de regio Zaanstreek-Waterland (PwC en Save, juni 2010). Deze gegevens hebben ook als basis gediend voor de vermelde formatie voor de brandweer VrZW (Crisis en Rampenbestrijding, C&R en Opleidingen), de meldkamer brandweer (Alarmcentrale en Verbindingen, AC&V) en de Staf en bedrijfsvoering. De inwonersbijdrage is afgeleid uit de beheersbegroting 2010 voor VrZW en aangevuld met de gemiddelde inwonersbijdrage aan de negen lokale brandweerkorpsen. De kosten en formatie van de GGD zijn gebaseerd op de jaarrekening 2009 van de GGD Zaanstreek Waterland. De formatie van de meldkamer politie is conform opgave van de Politie Zaanstreek-Waterland weergegeven. Aangezien financiële informatie niet beschikbaar was, is op basis van de formatie is een inschatting gemaakt van de kosten van de meldkamer politie (35 FTE * gemiddelde loonsom 2010 à € 59.749 + 25% opslag voor operationele en overheadkosten).

2.24 De brandweerzorgtaken binnen de regio Zaanstreek-Waterland worden uitgevoerd door negen gemeentelijke brandweerkorpsen en de VrZW. De regionale taken bestaan uit de gemeenteoverstijgende crisisbeheersing en rampenbestrijding, alarmcentrale en het verzorgen van opleidingen. Deze regio beschikt ten opzichte van VRAA en VRK over het grootste aantal vrijwilligers, in totaal 656. Het bestuur van de VrZW heeft besloten de brandweer vooralsnog niet te regionaliseren.

2.25 Binnen VrZW zijn de meldkamers voor de brandweer en de politie gecolokeerd. VrZW beschikt niet over een eigen meldkamer ambulancezorg. Deze taken worden op basis van een bestuurlijk convenant met een duur tot 01-01-2011afgenomen bij de GGD Amsterdam. Een eigen meldkamer ambulancezorg leidt tot een kostenstijging in zowel VRAA als in VrZW zonder dat dit direct met daadwerkelijke kwaliteitsverbetering gepaard gaat. De IOOV concludeert in haar eindrapportage dat de alarmering niet in alle gevallen gestroomlijnd en binnen de gestelde tijdsnormen plaatsvindt. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de gecolokeerde meldkamer zich op een andere locatie bevindt dan de meldkamer ambulancezorg. De meldkamers maken gebruik van eigen meldkamersystemen (GMS en MIOS) die niet aan elkaar zijn gekoppeld, waardoor informatie niet gelijktijdig bij alle meldkamers bekend is.

2.5 Samenwerkingsverbanden

2.26 Tussen deze regio's bestaat een aantal samenwerkingsverbanden:

- De GHOR binnen VRAA verricht tevens voor VrZW GHOR-taken.
- De GHOR-bureaus in de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht werken op een aantal aandachtsgebieden samen.
- De GGD Amsterdam voorziet binnen VRAA en VrZW in de meldkamer ambulancezorg.
- ROA, Regionaal Orgaan Amsterdam, thans Stadsregio Amsterdam genaamd, verricht met name taken op het gebied van Jeugdzorg en Verkeer en Vervoer voor de gemeenten Amsterdam, Aalsmeer, Amstelveen, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang.
- VRK en VRAA hebben gezamenlijk het initiatief genomen voor realisatie van een Interregionaal Expertisecentrum Risicobeheersing (IECR).
- VRK, VRAA en VrZW werken samen ten aanzien het opstellen van regionale risicoprofielen.
- Samenwerkingsafspraken en afspraken over bijstandsverlening bij grootschalige en/of regiogrensoverschrijdende incidenten.
- Incidentbestrijdingsplan Noordzeekanaalgebied.
- Het project interregionale samenwerking betreft het verkennen van onderwerpen waarop VRAA, VRK, VrZW en VR-NHN samenwerken zoals bijvoorbeeld ongevallenbestrijding gevaarlijke stoffen, brandweerpiketten.

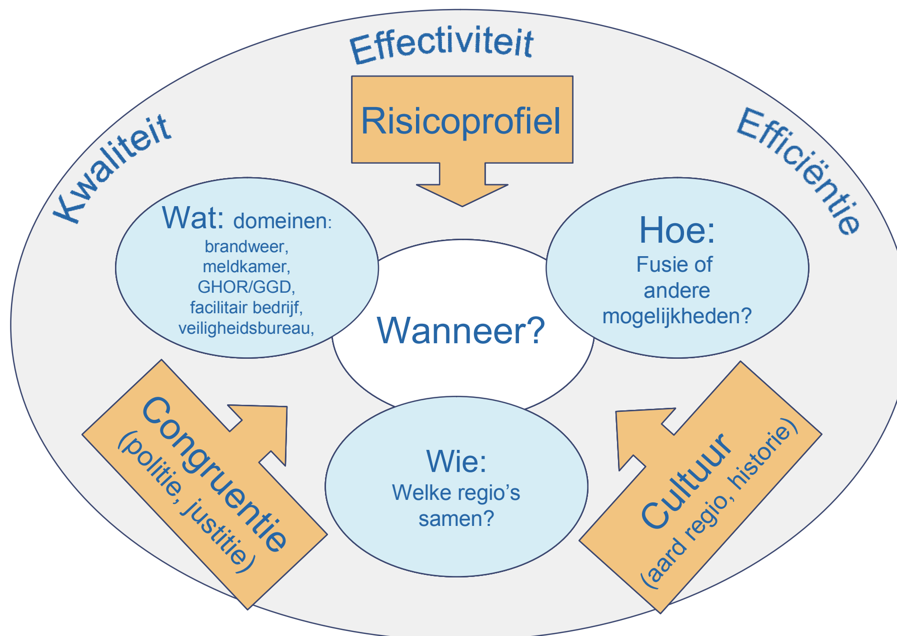
3 Bevindingen PwC vanuit relevante invalshoeken

3.1 Inleiding

3.01 Aan de centrale onderzoeksvraag voor deze haalbaarheidsstudie liggen verschillende vraagstukken ten grondslag.

- De risico's met een regiogrensoverschrijdend effect (Noordzeekanaal, Corus, Schiphol).
- Financiële voordelen en kwaliteitsverbetering voor het gehele gebied.
- Het financiële vraagstuk van de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland.
- Het wegnemen van het vrijblijvende karakter van interregionale samenwerking.
- De landelijke discussie over opschaling noodzaakt tot gesprek hierover in regio.
- Betere bestuurlijke en operationele aansturing van de hulpverleningsdiensten.

3.02 Onderstaande figuur toont de verschillende invalshoeken waarmee de vraag kan worden benaderd: Wie, wat, op welke wijze wanneer op een andere schaalgrootte wil organiseren. Voorts toont de figuur dat kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie drijfveren voor fusie kunnen zijn.



In dit hoofdstuk zijn de bevindingen zowel vanuit de drie invalshoeken (risicoprofiel, congruentie en cultuur) als geredeneerd vanuit de drijfveren voor fusie beschreven. Hierbij merken wij op dat dit de bevindingen van de onderzoekers betreft. Deze bevindingen zijn besproken in de bijeenkomsten van de bestuurlijke begeleidingsgroep. Op basis van deze besprekingen heeft de bestuurlijke begeleidingsgroep conclusies getrokken en zijn vervolgafspraken gemaakt. Deze laatste conclusies en vervolgafspraken zijn verwoord in hoofdstuk 6.

3.2 Risicoprofiel

3.03 In het kader van deze haalbaarheidsstudie is onderzocht in hoeverre sprake is van een dermate “gezamenlijk risicoprofiel” dat dit mede een reden voor schaalvergroting c.q. fusie zou moeten zijn. De coördinatie van de incidentbestrijding in het Noordzeekanaalgebied is daarbij als bijzonder aandachtspunt genoemd. Vervolgens zijn de gezamenlijke risico’s vanuit het schaalvergrotingsvraagstuk beoordeeld, waarbij ook Schiphol is betrokken. Daartoe is een scan gemaakt van de risico’s waarmee rekening moet worden gehouden bij de uitwerking van het risicoprofiel per regio en waarvan de resultaten moeten worden betrokken bij het opstellen van de regionale beleids- en crisisplannen. Deze scan betreft een globale verkenning van het risicoprofiel uitsluitend voor het doeleinde om de noodzaak tot schaalvergroting te onderzoeken.

3.04 Het deelvraagstuk inzake het risicoprofiel is mede benaderd op basis van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel. In de scan is per crisistype nagegaan:

- In hoeverre het betreffende crisistype relevant is in alle drie de regio’s. Indien een crisistype in een regio relevant is, is dit met een “plus” aangegeven.
- Wanneer een crisistype in meer regio’s relevant is, ligt samenwerking in de fase van risicobeheersing voor de hand hetgeen met een “vink” is aangegeven.
- Wanneer de bron- en effectgebieden in verschillende regio’s liggen c.q. de directe gevolgen en/of uitstraling van een crisistype de regiogrens overschrijdt, of waarbij het incident op of in de directe nabijheid van de regiogrens kan plaatsvinden, is intensieve samenwerking en bestuurlijke afstemming in de crisisbeheersingsfase noodzakelijk. In de kolom “samenwerking crisisbeheersing” is aangegeven voor welke crisistypen dat nadrukkelijk aan de orde is of waarschijnlijk is.

Maatsch. thema, Crisistype	Relevant in regio Zaanstr-Waterl	Amsterd-Amstell.	Kennemerl	Samenwerking risicobeheer-sing?	Samenwerking crisisbeheer-sing?	
Natuurlijke omgeving						
Overstroming	+	+	+	✓	✓	1)
Natuurbranden	-	-	+	-	-	
Extreme weersomstandigheden	+	+	+	✓	-	
Aardbevingen	-	-	-	-	-	
Plagen	+	+	+	✓	-	
Dierziekten	+	+	+	✓	-	
Gebouwde omgeving						
Branden in kwetsbare objecten	+	+	+	✓	-	
Instortingen grote gebouwen en kunstw.	+	+	+	✓	-	
Technologische omgeving						
Incidenten brandb./expl. stoffen	+	+	+	✓	✓	1)
Incidenten giftige stoffen	+	+	+	✓	✓	1)
Kernincidenten	-	-	-	-	-	
Vitale infrastructuur						
Verstoring energievoorziening	+	+	+	✓	-	
Verstoring drinkwatervoorziening	+	+	+	✓	-	
Verstoring rioolwaterafv. / -zuivering	-	-	-	-	-	
Verstoring telecom en ICT	+	+	+	✓	-	
Verstoring afvalverwerking	-	-	-	-	-	
Verstoring voedselvoorziening	-	-	-	-	-	
Verkeer en vervoer						
Luchtvaartincidenten	+	+	+	✓	✓	2)
Incidenten op het water	+	+	+	✓	✓	3)
Verkeersincidenten op het land	+	+	+	✓	✓	3)
Incidenten in tunnels	+	+	+	✓	✓	3)
Gezondheid						
Bedreiging volksgezondheid	+	+	+	✓	-	
Ziektegolf	+	+	+	✓	-	
Sociaal maatschappelijke omgeving						
Paniek in menigten	+	+	+	✓	-	
Verstoring openbare orde	+	+	+	✓	-	

1): wanneer het overstroomde gebied de regiogrens nadert of overschrijdt

2): in verband met eenduidige aanpak / strategie

3): bij wegen en tunnels op of nabij de regiogrens.

3.05 Vrijwel alle crisistypen die van belang zijn, zijn in alle drie de regio's relevant. Samenwerking en afstemming bij risicobeheersing, inclusief eenduidig beleid in een gezamenlijk expertisecentrum ligt voor de hand. Veel van de te beheersen crisistypen hebben overeenkomsten: kwaliteit, efficiency en continuïteit kunnen dan beter gewaarborgd worden. Fusie kan samenwerking versterken (vrijblijvendheid en ruimte voor eigen invulling verminderen), fusie is echter geen voorwaarde om samenwerking bij risicobeheersing tot stand te laten komen. Fusie is daartoe echter volgens ons op zichzelf geen doorslaggevende reden omdat goede samenwerkingsafspraken dit ook kunnen ondervangen.

3.06 In vrijwel alle gevallen zal een ernstiger incident in één regio ook uitstralingseffecten hebben in één of meer buurregio's, bijvoorbeeld vanwege de verknoping van de verkeersinfrastructuur. Dit is overigens ook al bij kleinere incidenten op ongunstige momenten het geval. Bij een aantal crisistypen speelt de noodzaak van een intensieve bestuurlijke en operationele samenwerking over de regiogrens heen een nadrukkelijke rol. De bestuurlijke en operationele coördinatie bij de incidentbestrijding kan dan gecompliceerd zijn. Deze crisistypen zijn in de laatste kolom van de tabel gemarkeerd. Fusie zorgt voor eenduidigere bestuurlijke en operationele aansturing van hulpverleningsdiensten tijdens regiogrensoverschrijdende incidenten.

3.07 Uit het rapport van de Taskforce Havenveiligheid 2009 blijkt dat door een fusie van veiligheidsregio's slechts een deel van de in dit rapport genoemde risico's beter kunnen worden beheerst (fysieke veiligheid, een deel openbare orde en veiligheid). De veiligheidsregio bestrijkt namelijk een beperkt deel van het geheel van de door de Taskforce voor het Noordzeekanaal relevant geachte risico's. Bijvoorbeeld risico's verbonden aan de thema's milieuveiligheid, terrorismebestrijding of strafrechtelijke handhaving vallen niet onder de verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's. Deze andere onderwerpen vergen (intensivering) van andere samenwerkingsverbanden.

3.08 Naar onze mening, die tevens is onderschreven door de IOOV, is fusie geen noodzakelijk middel om de incidentbestrijding te verbeteren. De veiligheidsregio's zouden met goede samenwerkingsafspraken ook in de huidige situatie in staat moeten zijn adequaat op te treden bij regiogrensoverschrijdende incidenten voor de risico's die vallen onder hun verantwoordelijkheid. In dit kader is het van belang dat de drie regio's de bestaande samenwerkingsafspraken beoordelen en zo nodig aanscherpen, zodat in alle gevallen duidelijkheid bestaat over de wijze waarop gezamenlijk wordt opgetreden bij interregionale incidenten en dat hierbij waarnodig afspraken zijn gemaakt inzake de doorzettingsmacht.

3.09 De VRAA beschouwt het risicoprofiel als de belangrijkste reden voor fusie. Dit is ingegeven vanuit de opvatting dat interregionale samenwerkingsafspraken te vrijblijvend van karakter en suboptimaal zijn. Deze opvatting wordt mede ingegeven door de wens om belangen als veiligheid in bredere context te plaatsen dan de operationele uitvoering van de veiligheidsregio en ook andere, politiek-bestuurlijke belangen bij crises die buiten de huidige gedefinieerde typen vallen op elkaar af te stemmen zodat deze een bijdrage leveren aan de continuïteit van de samenleving.

3.3 Congruentie

3.10 Territoriale congruentie houdt in dat de grenzen van de veiligheidsregio corresponderen met de grenzen van de politieregio. De hulpverleningsdiensten zijn dan in hetzelfde geografische gebied werkzaam. Bij de bepaling van de haalbaarheid vanuit het perspectief congruentie is het van belang om de huidige regio-indeling van de veiligheidsregio's, de politie en justitie te bezien,

maar vooral ook om de verwachte ontwikkelingen hierin te betrekken. Gegeven de relatie tussen politieregio's en de gerechtelijke kaart en de rol van het OM in de veiligheidsregio is tevens de congruentie met de gerechtelijke kaart een aandachtspunt waarmee rekening gehouden moet worden. De herinrichting van het politiebestel en huidige regio-indeling is momenteel onderwerp van gesprek in de landelijke politiek. Hierbij is nog onduidelijk welk scenario voor het politiebestel wordt gekozen. Deze scenario's variëren van een nationale politie met een x- aantal regionale districten tot schaalvergroting binnen het huidige bestel naar 22, 10 of 7 politieregio's. Deze onduidelijkheid beperkt het formuleren van conclusies vanuit het perspectief van congruentie.

3.11 Ten aanzien van dit onderwerp heeft het Ministerie van BZK aangegeven dat tijdelijke incongruentie tussen politie- en veiligheidsregio mogelijk is, mits de buitengrenzen gelijk zijn. Deze uitspraak biedt ruimte voor een fusie van veiligheidsregio's die (nog) niet langs huidige grenzen van de politieregio's loopt.

3.4 Cultuur

3.12 Cultuur wordt in dit rapport gedefinieerd als de gemeenschappelijke geschiedenis, normen en waarden die de betrokkenen (bestuurders, medewerkers van de hulpverleningsdiensten en burgers) binnen een regio binden en van invloed zijn op hun handelen. Cultuurelementen laten zich minder goed objectief vaststellen, maar spelen wel degelijk een rol in de kansrijkheid van een eventuele schaalvergroting of fusie.

3.13 Tussen VRK en VrZW bestaan overeenkomsten in lokale problematiek en de bestuurlijke opbouw van de regio. Er bestaan echter beperkt logische samenwerkingsverbanden, mede door de geografische spreiding van deze twee regio's. Dit maakt een fusie tussen VRK en VrZW vanuit het perspectief cultuur ook minder logisch.

3.14 De economische oriëntatie van VrZW is gericht op Amsterdam wat een stimulerende factor voor fusie kan zijn. Voorts bestaat tussen beide regio's al een aantal samenwerkingsverbanden. Daarentegen kent VrZW in mindere mate de grootstedelijke problematiek van Amsterdam. Vanuit het cultuurperspectief gezien kan een fusie tussen VrZW en VRAA als meest kansrijk worden gezien.

3.5 Kwaliteit

3.15 Kwaliteitsverbetering kan een drijfveer voor fusie zijn. In dit rapport wordt onder kwaliteit verstaan het voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen voor veiligheidsregio's. Het betreft samengevat de volgende eisen:

- Vastgesteld nieuw risicoprofiel en beleidsplan
- Inrichting hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing conform de bij AMvB benoemde onderdelen
- Alarmering: vastgestelde criteria alarmering en alarmering binnen tijdsnormen
- Opschaling: opkomstnormen conform eisen en opkomst conform opkomsttijdnormen
- Informatiemanagement: binnen de hoofdstructuur wordt een totaalbeeld van het incident bijgehouden
- Vastgesteld opleidings- en oefenplan, geschoolde en geoefende sleutelfunctionarissen
- Basisbrandweerzorg: de brandweer beschikt over basisbrandweereenheden, ondersteuningseenheden voor redden en blussen op hoogte en voor hulpverlening
- Bestrijding ongevallen met gevaarlijke stoffen: de brandweer beschikt over een eenheid voor het verkennen van gevaarlijke stoffen, een eenheid voor bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen en een adviseur gevaarlijke stoffen
- Rampbestrijdingsplannen voor inrichtingen en luchthavens

3.16 Mede op grond van de eindrapportage IOOV kan geconcludeerd worden dat:

- Fusie voor VRAA en VrZW mogelijkheden en meer ruimte biedt om aan alle eisen te voldoen. In het bijzonder de eisen t.a.v.:
    - Voldoen aan alle eisen t.a.v. inrichting hoofdstructuur.
    - Alarmering
    - Opschaling
    - Opleiden en oefenen
    - Informatiemanagement
- Het realiseren van kwaliteitseisen is op zichzelf geen doorslaggevende reden voor fusie. De veiligheidsregio's moeten ook zelfstandig in staat worden geacht om te gaan voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen.
- VRK voldoet voor een groot deel aan de eisen: kwaliteitsvermindering wordt door VRK als risico gezien zijn bij een fusie.

3.17 Samengevat biedt fusie vooral voor VRAA en VrZW voordelen en meer ruimte om aan alle wettelijke kwaliteitseisen te voldoen. Het voldoen aan kwaliteitseisen is volgens ons op zichzelf echter geen noodzakelijke reden voor fusie. Daarbij moet worden opgemerkt dat VRAA bredere eisen aan kwaliteit stelt. Dit is ingegeven door de grootstedelijke problematiek van Amsterdam waardoor een groot belang wordt gehecht aan handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Kwaliteit betekent voor VRAA derhalve ook een goede samenwerkingsrelatie, een goede voorbereiding en adequaat gezamenlijk repressief optreden door de politie en de veiligheidsregio. VRK voldoet momenteel voor een groot deel aan de eisen. VRK streeft naar consolidatie en doorontwikkeling van de veiligheidsregio, kwaliteitsvermindering als gevolg van een fusie wordt door VRK eerder als een risico gezien.

3.6 Effectiviteit

3.18 Effectiviteit betreft de doeltreffendheid van de veiligheidsregio in zowel de koude als de warme fase. Fusie kan tot grotere effectiviteit leiden. Grote risico's zijn dan over minder regio's verspreid, bovendien is eerder geconstateerd dat veel van de te beheersen crisistypen overeenkomsten hebben. Fusie kan tot versterkte samenwerking, afstemming en continuïteit bij de risicobeheersing leiden.

3.19 Bij een aantal crisistypen speelt de noodzaak van een intensieve bestuurlijke en operationele samenwerking over de regiogrens heen een nadrukkelijke rol. De bestuurlijke en operationele coördinatie bij de incidentbestrijding kan dan gecompliceerd zijn. Fusie kan zorgen voor eenduidigere bestuurlijke en operationele aansturing van hulpverleningsdiensten tijdens regiogrensoverschrijdende incidenten. Met name voor VRAA is dit een belangrijke drijfveer voor fusie.

3.20 Verbetering van de effectiviteit is voor alle regio's een drijfveer. Daarbij geeft VRK de voorkeur aan samenwerkingsafspraken voor verbetering van de effectiviteit en gaat vanuit dit perspectief bij VrZW en VRAA de voorkeur uit naar een fusie.

3.7 Efficiëntie

3.21 Oorspronkelijk maakte het kwantificeren van de financiële voordelen van de varianten voor schaalvergroting deel uit van deze onderzoeksopdracht. De situatie van de VRAA en VRK bracht met zich mee dat organisatorische en financiële gegevens slechts op hoofdlijnen beschikbaar gesteld konden worden gedurende het onderzoek. De stuurgroep heeft in dit kader besloten dat een gedetailleerde uitwerking van de financiële voordelen voor de varianten voor schaalvergroting in deze fase niet noodzakelijk is. Op basis van de beschikbaar gestelde gegevens kan wel worden gesteld dat een fusie naar verwachting efficiencyvoordelen biedt voor zowel VRAA, VrZW en VRK. Daarbij moet gedacht worden aan besparingsmogelijkheden op het meldkamerdomein, op het gebied van bedrijfsvoering (met name ICT en Inkoop) en in de leidinggevende en staftaken die nu voor drie regio's zijn georganiseerd. Gezien de aard van de organisaties (met veel lokale operationele eenheden) zullen bij een fusie naar verwachting geen grote personele reducties in het primaire proces van de hulpverleningsdiensten kunnen plaatsvinden. Derhalve zullen de efficiëntievoordelen, rekening houdende met benodigde investeringen, naar verwachting ook niet zodanig substantieel zijn, dat efficiëntie op zichzelf een doorslaggevende reden voor fusie zal zijn.

Verder is van belang op te merken dat het hier de bedrijfsvoering van de veiligheidsregio's betreft, uitgezonderd die van de politie. Voor de politie geldt dat reeds onderzoeken lopen naar de efficiëntiebesparingen op het gebied van bedrijfsvoering (PIOFACH), die derhalve niet tweemaal als besparingsmogelijkheid moeten worden aangemerkt.

3.22 Financiële voordelen zijn met name voor VrZW een drijfveer voor fusie om de vereiste kwaliteit te kunnen betalen en behalen. Zonder fusie zal VrZW vanwege de kleine schaalgrootte het vereiste kwaliteitsniveau alleen tegen relatief hoge kosten kunnen realiseren. VRAA en VRK zijn voorstanders van het realiseren van financiële voordelen, maar beschouwen dit niet als een noodzakelijke reden voor fusie.

4 Bevindingen PwC haalbaarheid varianten schaalvergroting

4.1 Inleiding

4.01 Dit hoofdstuk bevat de bevindingen ten aanzien van de haalbaarheid van de volgende varianten voor schaalvergroting:

1. Fusie VrZW, VRAA en VRK
2. Fusie VrZW en VRK
3. Fusie VrZW en VRAA
4. Versterking samenwerking 1: realisatie Interregionaal Veiligheidscentrum (IVC)
5. Versterking samenwerking 2: interregionale voorziening voor kennis- en expertise

4.02 Hierbij merken wij op dat in dit hoofdstuk de bevindingen van de onderzoekers zijn beschreven. Deze bevindingen zijn besproken in de bijeenkomsten van de bestuurlijke begeleidingsgroep. Op basis van deze besprekingen heeft de bestuurlijke begeleidingsgroep conclusies getrokken en zijn vervolgafspraken gemaakt. Deze conclusies en vervolgafspraken zijn verwoord in hoofdstuk 6.

4.2 Fusie VrZW, VRAA en VRK

4.03 Fusie van VrZW, VRAA en VRK heeft vanuit de invalshoek van het risicoprofiel, als voordeel dat het Noordzeekanaalgebied niet meer in drie, maar in één veiligheidsregio's ligt. Ook andere (grotere) risico's die qua bron-/ effectgebied op of aan verschillende zijden van een regiogrens liggen, bevinden zich dan in één veiligheidsregio. Door fusie komt de bestuurlijke en operationele leiding en coördinatie van de incidentbestrijding in één hand. Dit is, zoals eerder aangegeven, in het bijzonder voor VRAA een belangrijke reden voor fusie. VRK geeft de voorkeur aan het versterken van interregionale samenwerkingsafspraken. Gelet op het feit dat een nauwe relatie tussen de veiligheidsregio en gemeenten bestaat, zeker bij het opstellen van het regionale risicoprofiel, is de grotere afstand tussen lokaal bestuur en veiligheidsregio een aandachtspunt. Uit ervaringen van de drie regio's en ook van andere veiligheidsregio's is gebleken dat er overigens voldoende mogelijkheden zijn om de lokale betrokkenheid bij de veiligheidsregio te blijven waarborgen.

4.04 Afhankelijk van de vormgeving van het toekomstige politiebestel past een fusie van deze drie veiligheidsregio's wel of niet binnen de landelijke ontwikkelingen op het gebied van schaalvergroting. Indien de huidige gerechtelijke kaart onveranderd blijft en de politie daarmee congruent dient te zijn, ontstaat met deze fusie incongruentie tussen politie- en veiligheidsregio's. Zoals eerder geconstateerd vergt incongruentie tussen politie- en veiligheidsregio nadere afspraken tussen politie- en veiligheidsregio. Indien het belang van congruentie minder zwaar zal wegen, danwel de gerechtelijke kaart wordt gewijzigd en ook de politiekorpsen fuseren, is deze

variant meer haalbaar. Ook bij deze variant is van belang dat het Ministerie van BZK aangegeven heeft dat tijdelijke incongruentie tussen politie- en veiligheidsregio mogelijk is, mits de buitengrenzen gelijk zijn.

4.05 Niet alleen tussen, maar ook binnen veiligheidsregio's bestaan cultuurverschillen. Zo bestaan bijvoorbeeld binnen VrZW cultuurverschillen die veroorzaakt worden doordat het Zaanse deel van de regio redelijk verstedelijkt is en Waterland meer kleinere dorpsgemeenschappen kent. Voorts bestaan cultuurverschillen tussen de diensten binnen de veiligheidsregio. De brandweer binnen VrZW bijvoorbeeld kent een sterke lokale verankering en heeft het grootste aantal vrijwilligers van de drie veiligheidsregio's. VRK heeft daarentegen een brandweer die al enkele jaren geleden is geregionaliseerd.

4.06 Fusie biedt als voordeel dat de drie regio's gezamenlijk over meer personele capaciteit en deskundigheid beschikken. Een grotere personele massa betekent vermindering van de kwetsbaarheid van organisaties; betere mogelijkheden om vlug en adequaat op te schalen en betere mogelijkheden om te kunnen specialiseren. Zowel VRAA als VrZW voldoen nog niet aan alle wettelijke kwaliteitseisen. Fusie biedt voor deze regio's het voordeel om gezamenlijk de gewenste kwaliteitsverbeteringen vorm te geven. Daarbij stelt VRAA zoals eerder aangegeven andere eisen aan kwaliteit: de voorbereiding, samenwerking en gezamenlijk optreden met de politie dient in het bijzonder kwalitatief op orde te zijn. Voor VrZW is het voldoen aan de kwaliteitseisen een reden voor fusie. VRK voldoet voor een groot deel aan de kwaliteitseisen. De VRK heeft aangegeven dat zij als risico zien dat een fusie achteruitgang danwel stilstand in het kwaliteitsniveau met zich meebrengt. VRK heeft bovendien de afgelopen jaren meerdere fusies en organisatieaanpassingen gerealiseerd en heeft behoefte om de gerealiseerde organisatie verder te consolideren.

4.07 Tussen de drie veiligheidsregio's bestaat een aantal samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsverbanden kunnen door fusie worden uitgebreid en organisatorisch worden verankerd, waarmee de effectiviteit kan toenemen. Daar waar samenwerkingsafspraken het risico van vrijblijvendheid in zich kunnen hebben, wordt dit risico met fusie gemitigeerd. De doorzettingsmacht die ontstaat bij een fusie bewerkstelligt dat de samenwerkingsafspraken versterkt kunnen worden uitgevoerd. Een aandachtspunt is evenwel dat de brandweer en het veiligheidsbureau binnen de drie veiligheidsregio's verschillend zijn georganiseerd. De GGD is eveneens verschillend georganiseerd, waarbij tevens de bestuurlijke inbedding van de GGD per regio verschilt. Indien tot fusie wordt besloten, dient overeenstemming te bestaan over de vraag of de GGD wel of geen onderdeel van de veiligheidsregio uitmaakt. Ook dient overeenstemming te zijn over de wijze waarop de verschillende taken van de veiligheidsbureau binnen de veiligheidsregio worden ingebed. Tenslotte heeft fusie als aandachtspunt dat een regio met een dergelijke omvang minder eenvoudig valt te besturen dan voorheen. Na fusie sluiten 25 gemeenten een nieuwe gemeenschappelijke regeling voor de veiligheidsregio, terwijl de huidige veiligheidsregio's uit zes, negen en respectievelijk tien gemeenten bestaan. De bestuurbaarheid en

lokale verbondenheid is bij een dergelijke schaalvergroting een aandachtspunt, alhoewel eigen ervaringen en ervaringen van andere veiligheidsregio's laten zien dat dit mogelijk is. Met een passende bestuurlijke en organisatorische structuur van de veiligheidsregio waarmee effectieve aansturing van de veiligheidsregio door gemeenten mogelijk is, kan - ondanks de grotere schaal - bestuurlijke betrokkenheid blijven bestaan.

4.08 Fusie kan efficiëntievoordelen met zich meebrengen. Gegeven de beperkte beschikbaarheid van financiële gegevens, zijn die niet nader gekwantificeerd. Op basis van de beschikbaar gestelde gegevens kan wel worden gesteld dat een fusie naar verwachting efficiencyvoordelen biedt voor VRAA, VrZW en VRK. Deze besparingen kunnen naar onze inschatting worden gerealiseerd op het meldkamerdomein, op het gebied van bedrijfsvoering (met name ICT en Inkoop) en in de leidinggevende en staftaken die nu in de drie regio's apart zijn georganiseerd.

4.09 Fusie van VrZW, VRAA en VRK is gelet op het voorgaande, op dit moment niet haalbaar. Belangrijke overwegingen zijn daarbij:

- gelet op de organisatorische en culturele verschillen tussen de drie regio's en bestuurlijke opvattingen en situatie ten aanzien van fusie, betreft dit naar verwachting op dit moment een te complex fusietraject;
- indien een toekomstscenario ontstaat waarin deze drie regio's op termijn in elkaar zullen opgaan, is een gefaseerde fusie waarbij eerst twee regio's fuseren een aanzienlijk minder complex fusietraject en naar verwachting kansrijker.

4.3 Fusie VrZW en VRK

4.10 Fusie van VrZW en VRK heeft vanuit de invalshoek van het risicoprofiel, net als bij fusie tussen VrZW en VRAA als voordeel dat het Noordzeekanaalgebied niet meer in drie, maar in twee veiligheidsregio's ligt. Samenwerkingsafspraken inzake risicobeheersing kunnen dan mogelijk eenvoudiger tot stand komen aangezien minder partijen betrokken zijn. Bij regiogrensoverschrijdende incidenten zijn twee in plaats van drie regio's betrokken hetgeen vereenvoudiging van de coördinatie, bestuurlijke en operationele aansturing van hulpverleningsdiensten kan betekenen. Voor VRK is dit geen doorslaggevende reden voor fusie; VRK geeft de voorkeur aan het intensiveren van de bestaande samenwerkingsafspraken.

4.11 Volgens de huidige gerechtelijke kaart ontstaan twee arrondissementen: Haarlem – Alkmaar en Amsterdam. De VrZW en VRK vormen een onderdeel van het arrondissement Haarlem – Alkmaar. Ook de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord maakt deel uit van dit arrondissement. Op dit moment bestaat nog geen duidelijkheid over het nieuwe politiebestel. Een conclusie vanuit het perspectief van congruentie voor deze fusievariant is derhalve op dit moment niet onderbouwd te trekken.

4.12 Vanuit het cultuurperspectief lijken VrZW en VRK min of meer gelijkwaardige fusiepartners aangezien beide regio's qua omvang niet veel verschillen, een lokale binding van de veiligheidszorg kennen en qua openbare orde en rechtsorde een vergelijkbare veiligheidsproblematiek hebben. Fusie zou voorts betekenen dat meer evenwicht tussen de veiligheidsregio's Noord-Holland Noord (Vr-NHN), Amsterdam-Amstelland en de gefuseerde veiligheidsregio ontstaat. Mede door de geografische spreiding bestaat thans echter een beperkter aantal logische samenwerkingsverbanden tussen VrZW en VRK.

4.13 Fusie biedt als voordeel dat beide regio's gezamenlijk over meer personele capaciteit en deskundigheid beschikken. Een grotere personele massa betekent vermindering van de kwetsbaarheid van organisaties; betere mogelijkheden om vlug en adequaat op te schalen en de betere mogelijkheden om te kunnen specialiseren. VrZW voldoet nog niet aan alle wettelijke kwaliteitseisen, VRK voldoet voor een groot deel daaraan. VrZW hecht belang aan het voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. Fusie brengt voor VRK als risico een achteruitgang danwel stilstand in het behaalde kwaliteitsniveau met zich mee. VRK heeft bovendien de afgelopen jaren meerdere fusies en organisatieaanpassingen gerealiseerd en heeft behoefte om de gerealiseerde organisatie verder te consolideren.

4.14 Daar waar samenwerkingsafspraken het risico van vrijblijvendheid in zich kunnen hebben, kan dit risico met fusie worden gemitigeerd hetgeen tot een grotere effectiviteit leidt. De doorzettingsmacht die ontstaat bij een fusie bewerkstelligt dat de samenwerkingsafspraken versterkt kunnen worden uitgevoerd. Fusie van VrZW en VRK sluit niet aan bij de bestaande samenwerkingsverbanden tussen VrZW en VRAA ten aanzien van GHOR en de meldkamer ambulancezorg. Voorts zijn beide brandweren verschillend georganiseerd. De verschillende wijzen waarop de GGD bestuurlijk is ingebed vormt een belangrijk aandachtspunt bij fusie van VRK en VrZW.

4.15 Fusie kan efficiencyvoordelen met zich meebrengen. Gegeven de beperkte beschikbaarheid van financiële gegevens, zijn die niet nader gekwantificeerd. Fusie betekent volgens deze variant echter ook frictiekosten: VrZW moet bijvoorbeeld voor wat de meldkamer ambulancezorg en de GHOR betreft uit VRAA worden ontvlochten hetgeen desintegratiekosten met zich mee brengt. Het onderbrengen van de meldkamerfunctie van VrZW bij het MICK kan efficiencybesparingen met zich meebrengen. Dit dient nader te worden onderzocht.

4.16 Fusie van VrZW en VRK is volgens ons een kansrijke schaalvergrotingsvariant mits aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan:

Specifieke randvoorwaarden:

- gekozen wordt voor een fusietijdpad waarin VRK de ruimte heeft om eerst te consolideren, zodat van daaruit een volgende fusie kan worden vormgegeven;
- overeenstemming bestaat over de bestuurlijke inbedding van de GGD;
- de brandweer in VrZW regionaliseert en fuseert met de brandweer VRK.

Algemene randvoorwaarden:

- in beide regio's bestuurlijk commitment voor fusie bestaat;
- Inzicht bestaat in de kosten van beide veiligheidsregio's, in de kosten om aan de gestelde kwaliteitseisen te gaan voldoen en helderheid bestaat in de vraag wie welke kosten betaalt;
- het niveau waarop fusiepartners "instappen" transparant is.

4.4 Fusie VrZW en VRAA

4.17 Fusie van VrZW en VRAA heeft vanuit de invalshoek van het risicoprofiel als voordeel dat het Noordzeekanaalgebied niet meer in drie, maar in twee veiligheidsregio's ligt. Samenwerkingsafspraken inzake risicobeheersing kunnen dan mogelijk eenvoudiger tot stand komen aangezien er dan minder betrokken partijen zijn. Bij regiogrensoverschrijdende incidenten zijn twee in plaats van drie regio's betrokken hetgeen vereenvoudiging van de coördinatie, bestuurlijke en operationele aansturing van hulpverleningsdiensten kan betekenen. Vooral voor VRAA, maar ook voor VrZW is dit een belangrijke reden voor fusie.

4.18 Bij fusie van VrZW en VRAA ontstaat één nieuwe GHOR-regio. De Wet publieke gezondheid spreekt over één Directeur Publieke Gezondheid (GGD en GHOR). Dit impliceert dat beide GGD-en op termijn eveneens moeten fuseren. De wijze waarop de GGD's zijn georganiseerd in beide regio's, vormt naar verwachting geen belemmering bij een eventuele fusie.

4.19 Fusie van beide veiligheidsregio's heeft als nadeel dat incongruentie met de gerechtelijke kaart ontstaat. Volgens de huidige gerechtelijke kaart behoudt de politie- en veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland haar huidige omvang. Met fusie van VrZW en VRAA ontstaat één veiligheidsregio met daarbinnen twee politieregio's en deels twee arrondissementen. Incongruentie tussen politie- en veiligheidsregio heeft verder als consequentie dat geen sprake meer is van een personele unie tussen voorzitter veiligheidsregio en korpsbeheerder. Dit vergt derhalve nadere afspraken tussen politie- en veiligheidsregio; in het bijzonder voor die situaties waarin de voorzitter veiligheidsregio de korpschef aanstuurt terwijl de voorzitter niet tevens korpsbeheerder voor het betreffende korps is. In dit kader is relevant dat het nieuwe politiebestel een geheel veranderde situatie met zich mee kan brengen, waarbij de bovengenoemde aandachtspunten niet meer relevant hoeven te zijn.

4.20 Ten aanzien van congruentie is relevant dat het Ministerie van BZK heeft aangegeven dat tijdelijke incongruentie tussen politie- en veiligheidsregio is toegestaan, mits de buitengrenzen van de regio's met elkaar corresponderen. Een fusie tussen beide veiligheidsregio's impliceert derhalve dat op termijn de beide politieregio's eveneens zullen fuseren. Hierbij geldt als aandachtspunt dat de huidige relatief sterke politie- en veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland qua omvang en sterkte verder toeneemt.

4.21 Vanuit het cultuurperspectief past een fusie van VrZW en VRAA goed bij de huidige economische oriëntatie die VrZW al richting VRAA en de bestaande samenwerkingsverbanden. Fusie kan tevens met zich meebrengen dat meer balans tussen Amsterdam en de omliggende gemeenten ontstaat aangezien een aantal grotere gemeenten, zoals Purmerend en Zaanstad bij fusie tot de omliggende gemeenten gaan behoren. Een aandachtspunt is evenwel de grotere afstand die tussen het lokale gemeentebestuur en de veiligheidsregio kan ontstaan. Bij fusie neemt immers het aantal leden van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio van 6 respectievelijk 9 burgemeesters toe naar 15 bestuursleden. Alle burgemeesters zullen een vorm van zeggenschap over de veiligheidsregio en de dienstonderdelen willen hebben. Hiervoor bestaan evenwel goede oplossingsmogelijkheden. Schaalvergroting betekent bij een lokaal cruciale taak als veiligheid tevens dat de lokale inbedding van de veiligheidsregio een wezenlijk vraagstuk is. Ten slotte kan het verschil in omvang tussen VRAA en VrZW een nadeel vormen indien dit de gelijkwaardigheid van fusiepartners belemmert.

4.22 Fusie biedt als voordeel dat beide regio's gezamenlijk over meer personele capaciteit en deskundigheid beschikken. Een grotere personele massa betekent vermindering van de kwetsbaarheid van organisaties; betere mogelijkheden om vlug en adequaat op te schalen en meer mogelijkheden om te kunnen specialiseren. Beide regio's voldoen volgens de eindrapportage van de IOOV nog niet aan alle wettelijke kwaliteitseisen. De inspanning om bijvoorbeeld aan alle eisen ten aanzien van de inrichting van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing te voldoen, kan dan gezamenlijk worden gedaan.

4.23 Fusie van VrZW en VRAA sluit aan bij reeds bestaande samenwerkingsverbanden. Zo levert de GGD Amsterdam voor VrZW de meldkamer ambulancezorg. Tevens verricht de GGD Amsterdam voor VRAA en VrZW GHOR-taken. Daar waar samenwerkingsafspraken het risico van vrijblijvendheid in zich kunnen hebben, wordt dit risico met fusie gemitigeerd. De doorzettingsmacht die ontstaat bij een fusie bewerkstelligt dat de samenwerkingsafspraken versterkt kunnen worden uitgevoerd. Het feit dat zowel de brandweer, de GGD als het veiligheidsbureau binnen deze regio's verschillend zijn georganiseerd vormt, zal hiervoor bij een fusie een gemeenschappelijk model moet worden gevonden.

4.24 Fusie kan efficiencyvoordelen met zich meebrengen. Gegeven de beperkte beschikbaarheid van financiële gegevens, zijn die niet nader gekwantificeerd.

4.25 Samenvattend is fusie van VrZW en VRAA volgens ons een kansrijke schaalvergrotingsvariant mits aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan:

Specifieke randvoorwaarden:

- incongruentie tussen politie- en veiligheidsregio's is geen probleem, of de fusie van de politieregio's ZW en AA past binnen het toekomstige politiebestel (met bijkomende implicaties voor de indeling van de gerechtelijke kaart);
- de brandweer in VrZW regionaliseert en fuseert met de brandweer A-A;
- een voor beide regio's passende bestuurlijke en organisatorische inbedding voor het veiligheidsbureau wordt gevonden.

Algemene randvoorwaarden

- in beide regio's bestaat bestuurlijk commitment voor fusie;
- inzicht bestaat in de kosten van beide veiligheidsregio's, in de kosten om aan de gestelde kwaliteitseisen te gaan voldoen en helderheid bestaat in de vraag wie welke kosten betaalt;
- het niveau waarop fusiepartners "instappen" is transparant.

4.5 Versterking samenwerking 1: realisatie IVC

4.26 Begin 2007 heeft de stuurgroep IVC onder leiding van de heer mr F.H.G. de Grave onderzoek verricht naar de meerwaarde van een interregionaal veiligheidscentrum (IVC) ten opzichte van gecolokeerde meldkamers in de regio's Amsterdam Amstelland, Kennemerland en Zaanstreek-Waterland.

4.27 Volgens dit onderzoek omvat het IVC naast de inrichting van een gemeenschappelijke meldkamer voor dagelijkse intake en uitgifte (met een geïntegreerde frontoffice en discipline specifieke backoffice), ook een meldkamerfunctie voor crises en rampen, een gegevenscentrum (waar gegevens worden verzameld gericht op preventie en repressie), een informatiecentrum (waar de verzamelde gegevens worden verwerkt) en een operationeel en beleidscentrum. Daarnaast bevat het IVC facilitaire voorzieningen zoals oefen- en opleidingsfaciliteiten, pers- en vergaderruimtes. De stuurgroep IVC heeft destijds samengevat geconcludeerd dat realisatie van een IVC kan leiden tot operationele en financiële voordelen.

4.28 Vanuit de invalshoek van het risicoprofiel bezien, biedt een IVC multidisciplinaire regiogrensoverschrijdende communicatie- en informatievoorziening als voordeel. Bij incidenten met een regiogrensoverstijgend bron- en/of effectgebied kan een IVC de alarmering en opschaling interregionaal faciliteren. Een IVC voldoet aan de gestelde randvoorwaarden inzake territoriale congruentie. Indien gewenst, zou ook de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (Vr-NHN) kunnen participeren in het IVC.

4.29 Vanuit het perspectief van cultuur is het bijeenbrengen van verschillende regio's en kolommen een aandachtspunt. De meldkamers binnen de drie regio's zijn verschillend georganiseerd. Het MICK in VRK is reeds enkele jaren gecolokeerd en werkt aan verdere integratie van meldkamerprocessen. Binnen VRAA zijn de meldkamers niet gecolokeerd en VrZW beschikt over een gecolokeerde meldkamer voor brandweer en politie en neemt de meldkamerfunctie voor de ambulancezorg van de GGD Amsterdam af. Daar waar de verschillende meldkamers gebruik maken van dezelfde werkprocessen en systemen, zal samenwerking tussen de verschillende partijen eenvoudiger zijn. Een IVC brengt voorts een grotere fysieke en emotionele afstand als nadeel met zich mee.

4.30 Een IVC biedt operationele schaalvoordelen in kwalitatieve zin. Een IVC beschikt over meer personele capaciteit hetgeen betere mogelijkheden biedt voor specialisatie en het opbouwen en uitbreiden van deskundigheid. Individuele meldkamers hebben ten opzichte van een IVC relatief weinig met opgeschaalde situaties te maken. Het IVC heeft daarmee als voordeel dat meer ervaring en routine in de opschaling en multidisciplinaire samenwerking ontstaat. Een nadeel is dat het voor centralisten in een IVC beperkt of niet mogelijk is om volledige kennis van de lokale situaties binnen de drie veiligheidsregio's te hebben. Dit nadeel kan met technische systemen worden ondervangen, waarbij overigens de vraag kan worden gesteld of centralisten nu wèl volledige kennis van lokale situaties hebben.

4.31 Doordat een IVC over meer capaciteit beschikt, heeft een IVC meer kritische massa en "veerkracht" om piekbelastingen en opschalingsprocessen te kunnen accommoderen. Een IVC kan voor effectievere informatie- en communicatie zorgen, wanneer dit op interregionale schaal is georganiseerd. Om effectief te kunnen opereren dienen de huidige werkprocedures en protocollen van de verschillende meldkamers in de drie regio's te worden geharmoniseerd. Ter voorkoming van fysieke kwetsbaarheid moet voor het IVC rekening gehouden worden met een adequate *fall-back*-voorziening.

4.32 Een IVC brengt efficiencyvoordelen met zich mee: technische en andere voorzieningen worden gedeeld, personele inzet en capaciteit kunnen geoptimaliseerd worden. Een aandachtspunt voor realisatie van het IVC is dat de regio's niet met vervroegde afschrijvingen worden geconfronteerd.

4.33 Onderstaande tabel biedt inzicht in de formatie van de meldkamers en het aantal meldtafels. Het doel van dit overzicht is een globaal inzicht te geven in de omvang van de verschillende meldkameronderdelen. De meldkamers betreffen zowel de inzet- als de servicetafels.

	VrZW		VrAA			VRK (MICK)			Totaal
	Brandweer	Politie	Brandweer	Ambulance(2)	Politie	Brandweer	Ambulance	Politie	
Formatie (fte)(1)	20,28	35	36	34	152	34	16,8	45,56	**373,64**
Aantal tafels	5	13	8	7	47	8	4	14	**106**

(1) 2010, inclusief directe meldkamer staf en ondersteuning

(2) Werkzaamheden voor VrAA en VrZW

4.34 Onderstaande tabel toont de huidige kosten van de meldkamers binnen VRAA, VRK en VrZW. Het doel van dit overzicht is een globaal inzicht te geven in de omvang van de verschillende meldkameronderdelen.

NB. De gegevens zijn overgenomen van de veiligheidsregio's. Hierbij moet het voorbehoud worden gemaakt dat een vergelijking tussen de regio's beperkingen kent omdat niet onderzocht is of alle kosten op dezelfde wijze geadministreerd worden (bijvoorbeeld afschrijvingen en toerekening van overhead) en of het takenpakket waarvoor personeelskosten zijn verantwoord vergelijkbaar is tussen de drie regio's.

	VrZW		VrAA			VRK	Totaal
	Brandweer	Politie(3)	Brandweer	Ambulance(6)	Politie(7)	MICK	
Personeelskosten (incl. detachering/derden)	€ 1.192	*€ 2.091*	*€ 1.980(4)*	€ 2.629	€ 8.360	€ 4.932	**€ 21.184**
Overig exploitatie (Huisvesting, ICT, etc.)	€ 938(5)	*€ 523*	*€ 559*	€ 535	€ 3.366	€ 2.548	**€ 8.468**
Rente / afschrijving(2)	€ 108			€ 387		€ 691	**€ 1.187**
Totaal exploitatie / jaar(1)	**€ 2.238**	***€ 2.614***	**€ 2.539**	**€ 3.551**	**€ 11.726**	**€ 8.171**	**€ 30.838**

(1) Begroting 2010 (x 1.000)

(2) Indien geen rente / afschrijving vermeld, dan niet gespecificeerd beschikbaar

(3) Inschatting op basis van gemiddelde loonkosten en percentage overhead

(4) Uitsplitsing totaal op basis van aanname 25% exploitatie

(5) Exclusief overhead van staf, inclusief benadering overhead huisvesting

(6) Werkzaamheden voor VrAA en VrZW

(7) Gebaseerd op exploitatie 2009

4.35 De totale jaarlijkse exploitatielasten van de meldkamerfunctie bedragen circa € 30 mln. Op basis van de aan ons verstrekte informatie over interregionale meldkamers kan als globale indicatie worden uitgegaan van een besparingspotentieel van 10%. Hiervan uitgaande betekent dit

indicatief een besparing in totaal van € 3 mln. per jaar voor de drie veiligheidsregio's. Uitdrukkelijk merken wij hierbij op dat besparing een globale indicatie betreft die nader dient te worden onderzocht en in een businesscase nader te worden uitgewerkt.

4.36 Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat het realiseren van een IVC een zeer kansrijke variant is mits aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan:

Specifieke randvoorwaarden:

- de continuïteit van de meldkamerprocessen in alle gevallen gewaarborgd blijft;
- een passende implementatietermijn wordt gehanteerd;
- VRK wordt niet met versnelde afschrijving van het MICK geconfronteerd;
- de meldkamers van de VrAA colokeren en de VrAA niet met versnelde afschrijving van de meldkamer wordt geconfronteerd;
- de huidige kwaliteit van de meldkamers wordt gehandhaafd of vergroot;
- een adequate (technische) oplossing wordt gerealiseerd voor verminderde kennis van lokale situaties in de regio's.

Algemene randvoorwaarden:

- in de drie regio's bestaat hiervoor bestuurlijk commitment;
- de benodigde financiële middelen voor realisatie van het IVC beschikbaar zijn;
- er bestaat inzicht in de kosten van beide veiligheidsregio's, in de kosten om aan de gestelde kwaliteitseisen te voldoen en helderheid over de vraag wie welke kosten betaalt.

4.37 De bevindingen ten aanzien van de meldkamerfunctie alsmede de wettelijke verplichting om te beschikken over een gecolokeerde meldkamer, betekenen dat zowel VRAA als VrZW op de korte termijn hun meldkamerfunctie verder zullen moeten professionaliseren en mogelijk voor een tussenstap zullen kiezen. VRAA heeft in dit kader reeds de intentie om de politie- en brandweer meldkamer te colokeren en werkt momenteel aan een business case voor verdere besluitvorming hierover. De onderstaande twee tussenstappen zijn mogelijk in de vorming van een IVC, en zouden nader kunnen worden onderzocht:

1. *VrZW oriënteert in de tussenfase op VRAA.*
   De politie- en brandweermeldkamers van VRAA worden gecolokeerd met de gecolokeerde (politie- en brandweer)meldkamer van VrZW. Daarmee ontstaat voor VrZW en VRAA een gecolokeerde meldkamer voor politie- en brandweerzorg en daarnaast een afzonderlijke meldkamer ambulancezorg. Daarmee ontstaan tevens twee subvarianten:
   - De meldkamer ambulancezorg Amsterdam wordt niet betrokken bij de colokatie.
   - De meldkamer ambulancezorg Amsterdam wordt wel betrokken bij de colokatie.

   Voor deze tussenstap bestaat tevens de keus om van bestaande infrastructuur gebruik te maken (bijvoorbeeld uitbreiding van de huidige politiemeldkamer VRAA) of een nieuwe locatie te betrekken. Als belangrijk aandachtspunt geldt dat de politiemeldkamer VRAA beperkingen

kent qua huisvestigingsmogelijkheden.

2. *VrZW oriënteert zich in de tussenfase op VRK.*

De politie- en brandweermeldkamers van VrZW gaan over naar het MICK van VRK. VRAA colokeert de politie- en brandweermeldkamers. Ook bij deze tussenstap ontstaan twee subvarianten:

- De meldkamer ambulancezorg Amsterdam wordt niet betrokken bij de colokatie. VrZW blijft voor wat betreft de witte tafel diensten afnemen van de meldkamer ambulancezorg Amsterdam.
- VrZW besteedt de meldkamerfunctie volledig uit aan het MICK. VrZW wordt uit de meldkamer ambulancezorg Amsterdam ontvlochten.

4.38 Naast deze twee tussenstappen zijn er meer mogelijkheden voor VrZW om op kortere termijn efficiëntie en kwaliteitsverbeteringen te realiseren. Dit betreft de volgende varianten:

1. VrZW orienteert zich op "Stichtse Brug"
   De politie- en brandweermeldkamer van VrZW gaan over naar Operationeel Centrum Stichtse Brug, al dan niet met de witte tafels.

2. VrZW oriënteert zich op de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
   De politie- en brandweermeldkamer van VrZW gaan over naar de meldkamer van VR-NHN, al dan niet met de witte tafels.

Deze varianten vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek en zijn derhalve niet verder uitgewerkt.

4.6 Versterking samenwerking 2: interregionale voorziening voor kennis- en expertise

4.39 Ook zonder fusie kan kennis en expertise worden gebundeld in een organisatorische eenheid, in deze haalbaarheidsstudie interregionale voorziening voor kennis- en expertise genaamd. Eerder is geconstateerd dat veel van de te beheersen crisistypen overeenkomsten hebben en dat vrijwel alle crisistypen die van belang zijn, in alle drie de regio's relevant zijn. Samenwerking en afstemming, inclusief eenduidig beleid in een gezamenlijke voorziening ligt daarmee voor de hand.

4.40 In deze interregionale voorziening wordt kennis en expertise bijeengebracht en wordt in de koude fase van de crisisbeheersing samengewerkt. De samenwerking spitst zich toe op het ontwikkelen en ontsluiten van kennis op het gebied van risicobeheersing. Risicobeheersing betreft het voorkomen, beperken en beheersen van risico's waardoor de veiligheid tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau wordt vergroot. Een wezenlijke structurele activiteit die deze voorziening zou kunnen vervullen is het multidisciplinair zo goed mogelijk in kaart brengen van

risico's. Door monitoring van risico's en actualisering van risico's ontstaat een dynamische risicoanalyse. Voorts kan een dergelijke voorziening expertise uitbouwen op het gebied van het voorkomen en bestrijden van incidenten die het gevolg kunnen zijn van grote risico's binnen de drie regio's (bijvoorbeeld luchtvaartincidenten). Vanuit deze kennis kan de voorziening een rol krijgen bij de multidisciplinaire planvorming voor dergelijke grootschalige crises.

4.41 Vanuit het perspectief van congruentie biedt een dergelijke voorziening voor kennis- en expertise als voordeel dat dit voldoet aan congruentierandvoorwaarden. Voorts biedt dit als voordeel dat door de bundeling van kennis en expertise meer kritische massa, deskundigheid en mogelijkheden voor specialisatie ontstaan. Voorts kan met deze voorziening meer eenheid in beleid voor risicobeheersing, voorbereiding en uitvoering van de incidentbestrijding ontstaan. Tevens kan meer eenduidige en afgestemde crisiscommunicatie en bevolkingszorg tijdens de incidentbestrijding ontstaan.

4.42 Vanuit het cultuurperspectief past de realisatie van deze kennis- en expertisevoorziening zeer goed bij het initiatief dat VRK en VRAA reeds hebben getoond. VRK en VRAA hebben gezamenlijk een plan opgesteld voor realisatie van een Interregionaal Expertisecentrum Risicobeheersing (hierna: IECR). Dit expertisecentrum richt zich primair op de brandweer en geneeskundige kolom, waarbij de vereiste afstemming met de politie en gemeenten plaatsvindt. Dit expertisecentrum richt zich op alle thema's binnen de risicobeheersing. Recent heeft de brandweer Amsterdam-Amstelland vanwege een bijstelling in prioriteiten besloten tot een minder intensieve betrokkenheid bij de verdere realisatie van en uitvoering door het IECR. Het IECR kan niettemin een uitstekende basis zijn voor de vorming van een voorziening voor kennis- en expertise voor alle drie de regio's.

4.43 De effectiviteit en efficiëntie kan met een voorziening voor kennis- en expertise toenemen aangezien kennis en ervaring niet meer over drie regio's is verdeeld en daarmee de kwetsbaarheid afneemt en continuïteit beter is geborgd. Een aandachtspunt is dat zonder fusie een dergelijk samenwerkingsverband het risico van vrijblijvendheid in zich heeft en bestuurlijke en operationele leiding tijdens een ramp niet in één hand is.

4.44 Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat het realiseren van een interregionale voorziening voor kennis- en expertise een zeer kansrijke variant is mits aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan:

Specifieke randvoorwaarden:

- het is mogelijk om de gelegde basis voor het IECR te benutten voor een kennis- en expertisevoorziening voor de drie regio's;
- gemeenten werken in voldoende mate mee;
- processen en planvorming worden geharmoniseerd.

Algemene randvoorwaarden:

- in de drie regio's bestaat hiervoor bestuurlijk commitment;
- er bestaat inzicht in de kosten van beide veiligheidsregio's, in de kosten om aan de gestelde kwaliteitseisen te gaan voldoen en helderheid over de vraag wie welke kosten betaalt.

5 Conclusies en aanbevelingen PwC

5.01 Intensievere interregionale samenwerking, het anders organiseren van deze samenwerking, maar ook schaalvergroting kunnen mogelijkheden bieden om een goede kwaliteit te garanderen en tegelijk de kosten voor de regio's beheersbaar te houden. De mogelijkheden voor schaalvergroting zijn door ons onderzocht vanuit de invalshoeken risicoprofiel, congruentie en cultuur alsmede kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie als drijfveren voor fusie. Wij concluderen op basis van dit onderzoek dat de drijfveren voor schaalvergroting redenen voor fusie van veiligheidsregio's zijn, maar ieder op zichzelf geen doorslaggevende reden hiertoe vormen. Bovendien verschillen de regio's onderling in het belang dat zij aan de verschillende drijfveren hechten. Of deze redenen gezamenlijk wel een doorslaggevende reden voor fusie zijn, is een bestuurlijke afweging.

5.02 Op basis van het onderzoek concluderen wij dat een fusie tussen VRAA, VRK en VrZW op dit moment niet haalbaar is. Een fusie van twee regio's, met als varianten een fusie tussen VRAA en VrZW of een fusie tussen VrZW en VRK is meer kansrijk, waarbij wij concluderen dat een fusie tussen VRAA en VrZW op dit moment de meeste kansen biedt.

5.03 Naast een fusie bieden het realiseren van een Interregionaal VeiligheidsCentrum (IVC) en een voorziening voor kennis en expertise zeer kansrijke mogelijkheden voor het versterken van de samenwerking en het realiseren van kwaliteits- en efficiëntieverbeteringen voor de drie regio's.

5.04 Deze samenvattende conclusies zijn gebaseerd op een aantal deelconclusies die hieronder zijn beschreven.

Risicoprofiel is op zichzelf geen doorslaggevende reden voor fusie

5.05 Samengevat kan geconcludeerd worden dat het risicoprofiel niet direct noopt tot fusie van twee c.q. drie veiligheidsregio's. Geconstateerd is dat vrijwel alle crisistypen die van belang zijn, in alle drie de regio's relevant zijn. Samenwerking en afstemming bij risicobeheersing ligt daarmee voor de hand. Fusie kan samenwerking versterken, maar is daartoe echter geen voorwaarde. Bij een aantal crisistypen speelt de noodzaak van een intensieve bestuurlijke en operationele samenwerking over de regiogrens heen een nadrukkelijke rol. Fusie zorgt voor eenduidigere bestuurlijke en operationele aansturing van hulpverleningsdiensten tijdens regiogrensoverschrijdende incidenten. Het risicoprofiel is volgens ons echter daartoe op zichzelf geen doorslaggevende reden. De veiligheidsregio's zouden met goede samenwerkingsafspraken ook in de huidige situatie in staat moeten zijn adequaat op te treden bij regiogrensoverschrijdende incidenten. Deze conclusie is door de IOOV onderschreven naar aanleiding van de vraag die de bestuurlijke begeleidingsgroep hierover aan de IOOV heeft gesteld.

In dit kader is het van belang dat de drie regio's de bestaande samenwerkingsafspraken beoordelen en zo nodig aanscherpen, zodat in alle gevallen duidelijkheid bestaat over de wijze waarop gezamenlijk wordt opgetreden bij interregionale incidenten en dat hierbij waarnodig afspraken zijn gemaakt inzake de doorzettingsmacht.

Verder is van belang op te merken dat de veiligheidsregio niet primair verantwoordelijk is voor de risicobeheersing van alle veiligheidsthema's in het betreffende verzorgingsgebied. Bijvoorbeeld risico's verbonden aan de thema's milieuveiligheid, terrorismebestrijding of strafrechtelijke handhaving vallen niet onder de verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's. Bestuurders dragen echter een bredere verantwoordelijkheid ten aanzien van de te beheersen veiligheids-risico's. Dit brengt met zich mee dat afwegingen inzake een eventuele fusie van veiligheidsregio's bestuurlijk vanuit een breder perspectief worden gemaakt en dat hier ook andere partijen bij zijn betrokken.

Onduidelijkheid nieuw politiebestel beperkt conclusies vanuit het perspectief congruentie

5.06 Vanuit het perspectief congruentie is het van belang om de huidige regio-indeling van de veiligheidsregio's, de politie en justitie te bezien en om de verwachte ontwikkelingen hierin te betrekken. Momenteel bestaan er drie veiligheidsregio's die congruent zijn met drie politieregio's en zijn er twee arrondissementen (Amsterdam en Haarlem-Alkmaar). De inrichting van het politiebestel en de regio-indeling zijn momenteel onderwerp van gesprek in de landelijke politiek. Thans is nog onduidelijk welk scenario voor het politiebestel wordt gekozen. Deze scenario's variëren van een nationale politie met een x- aantal regionale districten tot schaalvergroting binnen het huidige bestel naar 22, 10 of 7 politieregio's. Deze onduidelijkheid maakt dat het op dit moment niet mogelijk is om onderbouwde conclusies vanuit het perspectief van congruentie te trekken.

Ten aanzien van dit onderwerp is van belang dat het Ministerie van BZK heeft aangegeven dat tijdelijke incongruentie tussen politie- en veiligheidsregio mogelijk is, mits de buitengrenzen gelijk zijn.

Vanuit cultuurperspectief is een fusie tussen VrZW en VRAA kansrijk

5.07 Cultuurelementen laten zich minder goed objectief vaststellen, maar spelen een rol bij de slagingskans van een eventuele schaalvergroting of fusie. Tussen VRK en VrZW bestaan overeenkomsten in lokale problematiek en de bestuurlijke opbouw van de regio. Mede door de geografische spreiding van deze twee regio's bestaan echter beperkt logische samenwerkingsverbanden, dat met zich meebrengt dat vanuit het cultuurperspectief een fusie tussen deze twee regio's tevens minder logisch is.

De economische oriëntatie van VrZW is gericht op Amsterdam wat een stimulerende factor voor fusie kan zijn. Voorts bestaat tussen beide regio's al een aantal samenwerkingsverbanden. Daarentegen kent VrZW in mindere mate de grootstedelijke problematiek van Amsterdam. Vanuit het cultuurperspectief gezien kan een fusie tussen VrZW en VRAA als meest kansrijk worden gezien.

Kwaliteit is voor VrZW en VRAA drijfveer voor fusie, maar op zichzelf geen doorslaggevende reden hiertoe

5.08 Kwaliteitsverbetering is een drijfveer voor fusie. Op grond van de Wet veiligheidsregio's moeten regio's voldoen aan een aantal kwaliteitseisen. De eindrapportage IOOV stelt dat zowel VRAA als VrZW op dit moment nog niet voldoet aan alle gestelde kwaliteitseisen en dat VRK daaraan grotendeels voldoet. Een fusie biedt voor VRAA en VrZW mogelijkheden en meer ruimte om gezamenlijk te werken aan het realiseren van het vereiste kwaliteitsniveau, ook op een kostenefficiënte wijze. Daarbij moet worden opgemerkt dat VRAA bredere eisen aan kwaliteit stelt, vanwege het grote belang van de handhaving van de openbare orde en veiligheid in en rond Amsterdam. Kwaliteitsverbetering is voor VRK geen drijfveer voor fusie: kwaliteitsvermindering wordt door hen eerder als een risico gezien van een fusie.

Effectiviteit is drijfveer voor fusie, maar op zichzelf geen doorslaggevende reden hiertoe

5.09 Effectiviteit betreft de doeltreffendheid van de veiligheidsregio in zowel de koude als de warme fase. Fusie kan leiden tot versterkte samenwerking, afstemming en continuïteit bij de risicobeheersing. Voor wat de warme fase betreft kan fusie zorgen voor meer eenduidige bestuurlijke en operationele aansturing van hulpverleningsdiensten tijdens regiogrensoverschrijdende incidenten. Verbetering van de effectiviteit is voor alle regio's een drijfveer voor fusie. Daarbij geeft VRK de voorkeur aan samenwerkingsafspraken voor verbetering van de effectiviteit en gaat vanuit dit perspectief bij VrZW en VRAA de voorkeur uit naar een fusie. Verbetering van effectiviteit is *op zichzelf* echter geen doorslaggevende reden voor fusie. De veiligheidsregio's zijn ook zelfstandig in staat te zorgen voor een effectieve organisatie.

Efficiëntie is drijfveer voor fusie, maar op zichzelf geen doorslaggevende reden hiertoe

5.10 Oorspronkelijk maakte het kwantificeren van de financiële voordelen van de varianten voor schaalvergroting deel uit van deze onderzoeksopdracht. De situatie van de VRAA en VRK bracht met zich mee dat gedurende het onderzoek organisatorische en financiële gegevens slechts op hoofdlijnen beschikbaar gesteld konden worden. De bestuurlijke begeleidingsgroep heeft in dit kader besloten dat een uitwerking van de financiële voordelen voor de varianten voor schaalvergroting in deze fase niet noodzakelijk is. Op basis van de beschikbaar gestelde gegevens kan wel worden gesteld dat een fusie naar verwachting efficiencyvoordelen biedt voor VRAA,

VrZW en VRK. Deze besparingen kunnen naar onze inschatting worden gerealiseerd op het meldkamerdomein, op het gebied van bedrijfsvoering (met name ICT en Inkoop) en in de leidinggevende- en staftaken die nu in de drie regio's apart zijn georganiseerd. Gezien de aard van de organisaties (met veel lokale operationele eenheden) zullen bij een fusie naar verwachting geen grote personele reducties in het primaire proces van de hulpverleningsdiensten kunnen plaatsvinden. Derhalve zullen de efficiëntievoordelen in totaal naar verwachting niet zodanig substantieel zijn, dat efficiëntie op zichzelf een doorslaggevende reden voor fusie zal zijn. Tevens dient rekening te worden gehouden met de investeringen die noodzakelijk zijn om de efficiëntiebesparingen te kunnen realiseren. Verder is van belang op te merken dat het hier de bedrijfsvoering van de veiligheidsregio's betreft, uitgezonderd die van de politie. Voor de politie geldt dat reeds onderzoeken lopen naar de efficiëntiebesparingen op het gebied van bedrijfsvoering (PIOFACH).

Fusie van drie regio's is nu niet haalbaar

5.11 Fusie van VrZW, VRAA en VRK is volgens ons op dit moment niet voor alle drie de veiligheidsregio's een kansrijke mogelijkheid voor schaalvergroting. Deze variant betreft op dit moment een te complex fusietraject gelet op de organisatorische en culturele verschillen tussen de drie regio's. Daarnaast heeft de VRK aangegeven niet toe te zijn aan een volgende fusie gezien de recente fusies en reorganisaties die deze regio heeft doorgevoerd. Indien een toekomstscenario ontstaat waarin deze drie regio's op termijn in elkaar zullen opgaan, is een gefaseerde fusie waarbij eerst twee regio's fuseren een aanzienlijk minder complex fusietraject en naar verwachting kansrijker.

Fusie VrZW en VRK op termijn en onder voorwaarden kansrijk

5.12 Op termijn is een fusie van VrZW en VRK een kansrijkere schaalvergrotingsvariant dan een fusie tussen de drie regio's, mits aan meerdere randvoorwaarden wordt voldaan. Het bestaan van bestuurlijk commitment in beide regio's is een belangrijke randvoorwaarde voor fusie. Gegeven de fusies en reorganisaties die VRK de afgelopen jaren heeft gerealiseerd, bestaat de wens om eerst de veiligheidsregio te consolideren. Een fusietijdpad dat VRK de ruimte biedt om te consolideren is derhalve één van de belangrijkste randvoorwaarden. Daarnaast heeft VRK aangegeven dat continuering van de huidige bestuurlijke constellatie en werkwijze met de GGD als uitgangspunt en voorwaarde geldt bij deze haalbaarheidstudie.

Fusie VrZW en VRAA onder voorwaarden kansrijk

5.13 Fusie van VrZW en VRAA betreft een kansrijke schaalvergrotingsvariant. Door een fusie kan de risicobeheersing en incidentbestrijding in deze gebieden slagvaardiger en effectiever worden georganiseerd. Tevens biedt een fusie mogelijkheden en meer ruimte om voor beide

regio's de vereiste kwaliteitsverbeteringen te realiseren op een kostenefficiënte wijze. Naast het bestaan van bestuurlijk commitment voor fusie is een van de belangrijkste randvoorwaarden dat een fusie van deze regio's past binnen het toekomstige politiebestel of dat een meer dan tijdelijke incongruentie tussen politie- en veiligheidsregio's geen belemmering voor fusie is.

Versterking samenwerking 1: realisatie Interregionaal Veiligheidscentrum IVC

5.14 Het realiseren van een IVC is een zeer kansrijke schaalvergrotingsvariant waarvoor bestuurlijk commitment in alle drie de regio's bestaat. Een IVC biedt mogelijkheden voor de drie regio's om efficiëntie- en verdere kwaliteitsverbeteringen op het meldkamerdomein te realiseren en de samenwerking tussen de regio's te versterken. Gezien de cruciale functie van de meldkamer in de operationele processen en het belang van de meldkamer bij de coördinatie rondom incidenten, vraagt een transitie van de huidige meldkamers van de drie regio's naar een IVC om een zeer gedegen voorbereiding en implementatietraject.
Naar verwachting zullen er efficiëntieverbeteringen kunnen worden gerealiseerd met het IVC. Hierbij is het van belang om rekening te houden met een aanzienlijke investering en de financiering hiervan. De omvang van de efficiëntieverbetering en de benodigde investering kunnen in een nader op te stellen business case worden bepaald. In deze business case dient ook rekening te worden gehouden met de afschrijvingstermijnen van de huidige meldkamers.

Versterking samenwerking 2: interregionale voorziening voor kennis- en expertise

5.15 Realisatie van een interregionale voorziening voor kennis- en expertise is eveneens een zeer kansrijke schaalvergrotingsvariant, waar binnen de drie veiligheidsregio's bestuurlijk commitment voor bestaat. VRK en VRAA hebben reeds gezamenlijk het initiatief getoond voor realisatie van een Interregionaal Expertisecentrum Risicobeheersing (IECR). Een belangrijke randvoorwaarde voor realisatie is derhalve dat het mogelijk is om de gelegde basis voor het IECR te benutten voor een voorziening voor kennis- en expertise voor de drie – of eventueel meerdere – regio's.

Aanbevelingen PwC

5.16 Op basis van ons onderzoek hebben wij de volgende aanbevelingen.

1) **Het IVC**. Wij bevelen aan verder te onderzoeken in welke vorm en wanneer een IVC kan worden gerealiseerd en welke (financiële) voordelen dit kan opleveren voor de drie regio's. Hiervoor dient een business case worden uitgewerkt.
2) **De voorziening voor kennis en expertise**. Nader uitgewerkt kan worden welke kwaliteits- en efficiëntievoordelen voor de drie regio's hiermee te realiseren zijn, hoe en wanneer deze voorziening vormgegeven kan worden en op welke wijze de bestuurlijke en operationele aansturing zal plaatsvinden. Ook voor deze voorziening dient een business case te worden uitgewerkt.
3) **Samenwerkingsafspraken bij regiogrensoverschrijdende incidenten**. Wij bevelen aan om nadere afspraken te maken inzake de samenwerking bij regiogrensoverschrijdende incidenten en voor wat betreft de specifieke risico's rondom Schiphol en het Noordzee-kanaalgebied te beoordelen in hoeverre de bestaande afspraken verder kunnen verbeterd.
4) **Bedrijfsvoeringstaken**. Met verdere samenwerking en/of het toepassen van het shared service concept zijn mogelijk financiële en kwaliteitsvoordelen te realiseren ten aanzien van de bedrijfsvoeringstaken (naar verwachting met name ICT en Inkoop). Wij bevelen aan de efficiëntievoordelen die mogelijk te realiseren zijn op het gebied van bedrijfsvoering nader te onderzoeken.
5) **Fusievarianten**. Een fusie tussen de drie regio's is momenteel niet haalbaar. De mogelijkheden voor fusie tussen twee regio's kunnen desgewenst nader worden verkend in gesprekken tussen de betreffende regio's.

6 Uitkomsten bestuurlijke begeleidingsgroep en vervolgafspraken

6.01 De hoofdlijnen van de bevindingen en conclusies zoals beschreven in hoofdstuk 3, 4 en 5 zijn besproken in twee bijeenkomsten van de bestuurlijke begeleidingsgroep. In deze bijeenkomsten heeft de bestuurlijke begeleidingsgroep geconcludeerd dat een fusie van de drie veiligheidsregio's niet haalbaar is en dat een fusie van twee van de drie veiligheidsregio's op dit moment niet aan de orde is.

Bestuurlijk commitment voor IVC

6.02 Het realiseren van een IVC is een zeer kansrijke schaalvergrotingsvariant waarvoor bestuurlijk commitment in alle drie de regio's bestaat. De bestuurlijke begeleidingsgroep heeft als conclusie getrokken de vorm en voordelen van een IVC en mogelijke tussentijdse stappen nader te willen onderzoeken.

Gegeven de gezamenlijke ontwikkelingrichting van de drie regio's naar een IVC zijn er in de samenwerking tussen de drie regio's twee tussentijdse stappen relevant om te onderzoeken op kwalitatieve en financiële voordelen voor de kortere termijn. Dit betreft de onderstaande tussentijdse stappen:

- VrZW oriënteert in de tussenfase op VRAA
- VrZW oriënteert zich in de tussenfase op VRK

Bestuurlijk commitment voor realisatie interregionale voorziening voor kennis en expertise

6.03 In de bestuurlijke begeleidingsgroep is aangegeven dat men voordelen ziet in de realisatie van een interregionale voorziening voor kennis- en expertise. VRK en VRAA hebben reeds gezamenlijk het initiatief genomen voor realisatie van een Interregionaal Expertisecentrum Risicobeheersing (IECR). In een vervolgtraject dient derhalve te worden uitgewerkt wat onder de voorziening voor kennis en expertise wordt verstaan, hoe deze zich verhoudt tot het IECR en op welke wijze en wanneer de voorziening zal worden gerealiseerd.

Verdere uitkomsten van de bestuurlijke begeleidingsgroep

6.04 De bestuurlijke begeleidingsgroep wenst verder nadere afspraken te maken over doorzettingsmacht bij de bestrijding van interregionale rampen en crises. Ook wordt bekeken of de huidige samenwerkingsafspraken inzake specifieke risico's, zoals Schiphol en het Noordzeekanaalgebied waar nog mogelijk verder kunnen worden versterkt.

6.05 Tevens is besproken dat samenwerking voor de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken (PIOFACH) van de veiligheidsregio's mogelijk ook voordelen biedt. Hierover zijn nog geen besluiten genomen dan wel nadere afspraken gemaakt.

Vervolgafspraken

6.06 De bestuurlijke begeleidingsgroep heeft uitgesproken dat versterking van de interregionale samenwerking nodig is en dat nu op een zo eenvoudig mogelijke wijze de gezamenlijk onderschreven samenwerkingsvormen (het IVC en de voorziening voor kennis en expertise) moeten worden gerealiseerd.

6.07 Om de uitgesproken bestuurlijke ambities te realiseren, zal op de korte en langere termijn een aantal stappen gezamenlijk moeten worden gezet. De realisatie van een IVC zal immers enige tijd vergen, waarbij aan een termijn van circa vijf jaar kan worden gedacht. Hieronder zijn deze stappen beschreven:

1. Het nader definiëren wat het beoogde IVC precies wel en niet omvat.
2. Het tekenen van de intentieverklaring voor versterking van de samenwerking. Bijlage B bevat een concept van deze verklaring waarin de intentie wordt uitgesproken om gezamenlijk een IVC en een interregionale voorziening voor kennis-en expertise te realiseren. Voorts benoemt de verklaring de wens om nadere afspraken te maken over doorzettingsmacht bij de bestrijding van interregionale rampen en crises en te bekijken of samenwerkingsafspraken inzake specifieke risico's, zoals Schiphol en het Noordzeekanaalgebied kunnen worden versterkt.
3. Een business case op te stellen op basis waarvan besluitvorming kan plaatsvinden over de realisatie van een IVC. In deze business case worden tevens de haalbaarheid, kwalitatieve en financiële consequenties van mogelijke tussentijdse stappen voor het meldkamerdomein van de betrokken regio's in kaart gebracht.

Intentieverklaring

Door de drie regio's is aangegeven bovenstaande vervolgstappen te willen zetten. Om de gemaakte vervolgafspraken te bekrachtigen is een intentieverklaring opgesteld die voor bestuurlijke vaststelling zal worden voorgelegd. Deze intentieverklaring is als bijlage B bij het rapport gevoegd.

A Overzicht geïnterviewden

Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland

Mevrouw G.H. Faber, Burgemeester gemeente Zaanstad
De heer D. Bijl, Burgemeester gemeente Purmerend
De heer W. van Beek, Burgemeester gemeente Edam-Volendam
Mevrouw G.J.M. Ruijs, Directeur Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland / Regionaal Commandant
De heer J.P. Detering, Regionaal Geneeskundig Functionaris
De heer P. van der Kam, Hoofd veiligheidsbureau / plv. Regionaal Geneeskundig Functionaris
Mevrouw M. van Beek, Hoofd Crisisbeheersing en Rampenbestrijding
De heer R. Huis, Controller
Mevrouw A. Kaijer, Hoofd bedrijfsvoering
De heer G. Huijser van Reenen, Korpschef
Mevrouw M.J. Smulders, als Coördinerend gemeentesecretaris
Mevrouw C. Noom, Wethouder volksgezondheid

Veiligheidsregio Kennemerland

De heer B.B. Schneiders, Burgemeester gemeente Haarlem
De heer Th.L.N. Weterings, Burgemeester gemeente Haarlemmermeer
De heer F.M. Weerwind (onder voorbehoud), Burgemeester gemeente Velsen
De heer F. Schippers MPA, Directeur Veiligheidsregio Kennemerland / Regionaal Commandant
Mevrouw I. van der Zande, Directeur Veiligheidsregio Kennemerland / Directeur GGD
Mevrouw J.A. van de Berg, Korpschef
De heer P. Buijtels, Coördinerend gemeentesecretaris
De heer O.R. Wagner, Wethouder volksgezondheid / portefeuillehouder financiën

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland

De heer L.F. Asscher, Wnd. Burgemeester gemeente Amsterdam
De heer P.J.M. Litjens, Burgemeester gemeente Aalsmeer
De heer J.H.C. van Zanen, Burgemeester gemeente Amstelveen
Mevrouw C.M. van de Wiel, Regionaal Commandant Brandweer
De heer I. Helsloot, Portefeuillehouder Crisismanagement
De heer P. van der Velpen, Directeur GGD, Regionaal Geneeskundig Functionaris
De heer J.R. Woldman, Plv. Regionaal Geneeskundig Functionaris, hoofd bureau GHOR
De heer E. van der Wal, Senior beleidsmedewerker GHOR
Mevrouw M. Sarucco, Hoofd OOV gemeente Amsterdam
Mevrouw M. Smeels, Hoofd Veiligheidsbureau
De heer D. Gerritse, Plv. hoofd Veiligheidsbureau
De heer C. Gorissen, Plv. korpschef

Mevr. G. Verhees, Plv. diensthoofd COZ-DEO
De heer H.J. Bolhaar, Hoofdofficier van Justitie

Interviewlijst overige leden klankbordgroep

Mevrouw R. Clabbers, Plv. directeur Politie en Veiligheidsregio's, Ministerie van BZK
Mevrouw A. Raaphorst, Programmamanager, Ministerie van BZK
De heer J. Stierhout, Directeur Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
De heer G.A.M. Broekman, Beleidsadviseur, Provincie Noord-Holland
De heer G.J. Bos, Hoofd IOOV
Mevrouw A. van Dalen, IOOV, MT-lid portefeuille Rampenbestrijding en Crisisbeheersing
De heer C. van Dam, Officier van Justitie

B Bijlage concept intentieverklaring

I. De ondergetekenden:

1. De Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, gevestigd te Amsterdam, ten deze rechtsgeldig vertegenwoordigd door haar voorzitter,

2. Het Korps Regionale Politie Amsterdam-Amstelland, gevestigd te Amsterdam, ten deze rechtsgeldig vertegenwoordigd door haar voorzitter,

3. De Veiligheidsregio Kennemerland, gevestigd te Haarlem, ten deze rechtsgeldig vertegenwoordigd door haar voorzitter,

4. Het Korps Regionale Politie Kennemerland, gevestigd te Haarlem, ten deze rechtsgeldig vertegenwoordigd door haar voorzitter,

5. De Veiligheidsregio, Zaanstreek-Waterland gevestigd te Zaandam, ten deze rechtsgeldig vertegenwoordigd door haar voorzitter,

6. Het Korps Regionale Politie Zaanstreek-Waterland, gevestigd te Zaandam, ten deze rechtsgeldig vertegenwoordigd door haar voorzitter,

hierna te noemen: de partijen,

II. Komen overeen als volgt:

Artikel 1: Inhoud overeenkomst

1.1 De partijen streven naar realisatie van een Interregionaal Veiligheidscentrum (IVC).

1.2 De partijen stellen op basis van een gezamenlijk vastgestelde definitie van het IVC een businesscase op die als input dient bij de verdere besluitvorming inzake de realisatie van het IVC.

1.3 Indien positieve besluitvorming plaatsvindt na afronding van de business case stellen de partijen een convenant op voor realisatie van het IVC.

1.4 De partijen spreken de intentie uit om doorzettingsmacht bij de bestrijding van rampen en crises, waarbij twee of drie van voornoemde regio's betrokken zijn, formeel te regelen.

1.5 De partijen onderzoeken of de huidige samenwerkingsafspraken inzake specifieke risico's,

zoals Schiphol en het Noordzeekanaalgebied kunnen worden versterkt.

1.6 De partijen onderzoeken op welke wijze samenwerking ten aanzien van risicobeheersing, specialistische kennis en planvorming het beste gestalte kan krijgen en welke voordelen dit kan opleveren.

Artikel 2: Slotbepaling

2.1 Aanvullingen/wijzigingen op deze intentieverklaring zijn slechts van kracht indien zij schriftelijk zijn overeengekomen en door alle partijen rechtsgeldig zijn ondertekend.

Aldus opgemaakt in zevenvoud en ondertekend door:

De Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, gevestigd te Amsterdam,

namens deze, de plv. voorzitter

Het Korps Regionale Politie Amsterdam-Amstelland, gevestigd te Amsterdam

namens deze, de plv. voorzitter

De Veiligheidsregio Kennemerland, gevestigd te Haarlem

namens deze, de voorzitter

Het Korps Regionale Politie Kennemerland, gevestigd te Haarlem

namens deze, de voorzitter

De Veiligheidsregio, Zaanstreek-Waterland gevestigd te Zaandam

namens deze, de voorzitter

Het Korps Regionale Politie Zaanstreek-Waterland, gevestigd te Zaandam

namens deze, de voorzitter